

ANALISA

1982—11

**GARIS-GARIS BESAR
PEMBANGUNAN
PEDESAAN
DAN
PERTANIAN**



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi : Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28-8-1978
ISSN 0126-222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI	1002
KONSEP DAN POLA PEMBANGUNAN PEDESAAN	1005
KONSTELASI NILAI PEMBANGUNAN PERTANIAN <i>Ahmad M. SAEFUDDIN</i>	1022
PENGEMBANGAN PERTANIAN DAN INDUSTRIALISASI <i>Soedarsono HADISAPOETRO</i>	1033
PROSPEK TRANSMIGRASI MELANCARKAN PEMBANGUNAN PEDESAAN <i>Sunarto NDARU MURSITO</i>	1050
PERMASALAHAN SEKTOR PALAWIJA DALAM UPAYA SWASEMBADA PANGAN <i>Sudarsono HARDJOSOEKARTO</i>	1062
PERUBAHAN KEBIJAKSANAAN PEMBANGUNAN PEDESAAN DI TANZANIA 1975-1978 <i>Koenraad VERHAGEN (diterjemahkan oleh Andre BAYO ALA)</i>	1076

PENGANTAR REDAKSI

Selama periode Pelita I, II, dan III prioritas pembangunan ekonomi Indonesia ialah pertanian, yang pada dasarnya diarahkan untuk membangun dasar-dasar bagi industri dan struktur kehidupan masyarakat yang lebih seimbang. Titik beratnya diletakkan pada perbaikan kualitas hidup masyarakat pedesaan yang kebanyakan petani. Secara khusus dalam pelaksanaan Pelita III sasaran pembangunan pertanian itu dirumuskan dalam Sapta Karya Pembangunan Pertanian, yaitu: (1) meningkatkan produksi pangan menuju swasembada karbohidrat bukan terigu serta sekaligus meningkatkan gizi masyarakat melalui penyediaan protein, lemak, vitamin dan mineral; (2) meningkatkan tingkat hidup petani melalui peningkatan hasil pertanian; (3) memperluas lapangan kerja di bidang pertanian dalam rangka pemerataan pendapatan; (4) meningkatkan ekspor dan sekaligus mengurangi impor hasil pertanian; (5) meningkatkan dukungan yang kuat terhadap pembangunan industri untuk menghasilkan barang jadi atau setengah jadi; (6) memanfaatkan dan memelihara kelestarian sumber alam serta memelihara dan memperbaiki lingkungan hidup; dan (7) meningkatkan pertumbuhan pembangunan pedesaan secara terpadu serta serasi dalam kerangka pembangunan daerah.

Tampaknya jenis pembangunan yang diperlukan adalah suatu proses yang bergerak dari pertumbuhan pertanian ke pembangunan pedesaan yang menyeluruh dan tidak boleh membatasi diri pada pendekatan sektoral atau parsial saja. Hal ini penting sekali sebab proses pembangunan pedesaan menyangkut kepentingan lebih dari 80% penduduk Indonesia yang tersebar di sekitar 64.000 desa, yang lebih dari sepertiganya terletak di Jawa.

Pedesaan merupakan tumpuan segala kegiatan pembangunan. Di lain pihak, pembangunan desa tidak mungkin dilaksanakan secara sepihak, tanpa kerja sama, koordinasi dan keterpaduan. Oleh sebab itu perlu dikaji secara

mendalam rencana kebijaksanaan dan program-program yang menyangkut kehidupan rakyat banyak tersebut. Perhatian terutama harus ditujukan pada lapisan masyarakat yang miskin dengan orientasi mula-mula pada penyediaan cukup pangan dan pekerjaan bagi mereka. Dalam rangka itu telah dilaksanakan usaha-usaha pokok seperti intensifikasi, ekstensifikasi, diversifikasi dan rehabilitasi. Masing-masing kegiatan yang tercakup dalam usaha-usaha tersebut harus dilaksanakan berdasarkan Trimatra Pembangunan Pertanian, yaitu diusahakan agar terdapat keterpaduan dalam usaha tani, komoditi dan pengembangan wilayah. Pembinaan terhadap petani diarahkan sedemikian rupa sehingga apa pun komoditi yang dikelolanya akan menghasilkan peningkatan dalam kesejahteraan petani, konsumsi dan pembentukan modal.

Dalam rangka menggiatkan pengkajian terhadap masalah strategis ini, ANALISA bulan Nopember 1982 menurunkan enam buah karangan yang diharapkan dapat merangsang pemikiran dan studi-studi mengenai pembangunan pedesaan dan pertanian. Tulisan pertama berjudul "Konsep dan Pola Pembangunan Pedesaan," dan mengemukakan alternatif pola pembangunan pedesaan khususnya di Asia. Walaupun sejumlah negara berkembang di Asia telah berhasil mencapai pertumbuhan Produk Domestik Bruto yang tinggi, kemiskinan tidak berkurang secara berarti. Besarnya proporsi kaum miskin dalam keseluruhan penduduk dan tidak menurunnya jumlah mereka menuntut pedoman-pedoman baru dalam kegiatan pembangunan pedesaan.

Dalam karangan kedua Ahmad M. SAEFUDDIN menyoroti konstelasi nilai pembangunan pertanian. Dalam rangka pencarian alternatif strategi pembangunan yang makin baik, diperlukan eksplorasi bermacam-macam nilai dasar dan instrumental dari konstelasi nilai pembangunan pertanian secara nasional. Tulisan ini mencoba menggali komponen nilai-nilai tersebut dan kaitannya satu sama lain dengan menggunakan metoda konsentrik, dan dapat merupakan informasi dasar untuk perumusan strategi kebijakan pembangunan sektor pertanian Indonesia pada periode mendatang.

Tulisan ketiga diambil dari makalah Soedarsono HADISAPOETRO tentang pengembangan pertanian dan industrialisasi. Diuraikan bahwa meskipun telah banyak hasil dicapai sejak Pelita I sampai sekarang, masih ada beberapa masalah pokok yang harus dipecahkan. Masalah-masalah tersebut meliputi antara lain masalah penyelenggaraan produksi, pemasaran dalam kaitannya dengan peranan sektor pertanian dalam usaha pemupukan devisa, pembangunan sektor pertanian dalam kaitannya dengan pembangunan sektor industri, kelestarian sumber daya alam dan pengembangan lingkungan hidup, peranan pembangunan pertanian dalam meningkatkan pertumbuhan dan pembangunan pedesaan secara terpadu dan serasi. Karena itu perlu dikaji perkembangan-perkiraan strategis yang menentukan dinamika imbalan antara sektor

pertanian dan industri dalam proses pembangunan jangka panjang agar dapat dicapai sasaran yang diinginkan.

Dalam karangan selanjutnya Sunarto Ndaru MURSITO membahas salah satu cara untuk memberantas kemiskinan, keterbelakangan dan kemerosotan sumber daya alam dan manusia, yaitu transmigrasi. Tulisan ini mengulas arti transmigrasi sebagai suatu alternatif untuk melancarkan pembangunan pedesaan. Kenyataan tidak meratanya penyebaran penduduk di pedesaan Indonesia merupakan salah satu penyebab keadaan sosial ekonomi pedesaannya sulit berkembang. Dengan transmigrasi diharapkan dapat ditingkatkan kualitas hidup pedesaan baik daerah tujuan maupun daerah asal transmigran, serta sekaligus dapat didukung pelaksanaan program delapan jalur pemerataan.

Tulisan Sudarsono HARDJOSOEKARTO yang merupakan karangan kelima bulan ini mengupas permasalahan sektor palawija dalam upaya swasembada pangan. Peranan karbohidrat non-beras di Indonesia cukup besar untuk mengatasi masalah pangan, terutama dengan semakin meningkatnya ketergantungan pada beras. Walaupun demikian masalah pemanfaatan palawija sebagai sumber karbohidrat ternyata tidak sederhana. Gejala yang terlihat sekarang ialah bahwa sekalipun telah diketahui potensinya, peranan komoditi ini bagi usaha swasembada pangan masih kecil. Tulisan ini menguraikan beberapa permasalahan produksi, distribusi dan konsumsi palawija dalam kerangka meningkatkan peranannya untuk swasembada pangan.

Karangan terakhir berjudul "Perubahan Kebijaksanaan Pembangunan Pedesaan di Tanzania 1975-1978," disajikan sebagai bahan pembandingan untuk studi mengenai kebijaksanaan pembangunan pedesaan. Keberhasilan pembangunan pedesaan Tanzania antara lain tampak pada keberhasilannya untuk memukimkan penduduk di desa-desa dan membentuk Undang-Undang Desa dan Desa Ujamaa yang memuat ketentuan tentang dibentuknya suatu administrasi yang baru pada tingkat desa. Pembentukan badan administrasi pada tingkat desa adalah sangat penting bagi dukungan secara resmi untuk pelaksanaan "strategi perencanaan pembangunan dari bawah." Pembentukan desa dan pelembagaan administrasi desa di Tanzania pada prinsipnya memungkinkan semua kelompok penduduk berpartisipasi secara aktif dalam proses pembangunan.

KONSEP DAN POLA PEMBANGUNAN PEDESAAN*

Suatu strategi pembangunan tidak boleh membatasi diri pada suatu pendekatan sektoral atau parsial. Jenis strategi yang diperlukan akan bergerak dari pertumbuhan pertanian ke pembangunan pedesaan yang menyeluruh dan akan merupakan suatu program di mana berbagai agen perubahan, teknologi, institusi-institusi, organisasi-organisasi dan alat-alat kebijaksanaan akan bergabung untuk melayani tujuan pokok pertumbuhan, yaitu memberikan peluang untuk suatu kehidupan yang lebih penuh dan lebih produktif bagi semua orang.

Dalam konteks Asia, komponen terpenting strategi semacam itu ialah suatu program yang dimaksud untuk memberantas kemiskinan. Menjelang akhir 1960-an, secara kasar 355 juta rakyat pedesaan di kawasan ini hidup di bawah garis kemiskinan (US\$ 50 per jiwa). Di banyak negara laju pertumbuhan GDP - bahkan GDP per jiwa - relatif tinggi; akan tetapi penyusutan luasnya kemiskinan kecil sekali. Di negara-negara di mana laju pertumbuhan lambat situasinya menjadi lebih buruk.

Besarnya proporsi kaum miskin dalam keseluruhan penduduk dan tidak menurunnya jumlah mereka menuntut pedoman-pedoman baru dalam kegiatan-kegiatan pembangunan pedesaan. Diisyaratkan bahwa fokusnya harus ditempatkan pada lapisan-lapisan masyarakat yang kurang beruntung, dan orientasinya mula-mula sebaiknya ialah memberi mereka cukup pangan dan pekerjaan.

RUANG LINGKUP DAN ORIENTASI

Besarnya jumlah kaum miskin di negara-negara Asia merupakan cukup alasan untuk percaya bahwa suatu program beberapa proyek kesejahteraan ti-

*Diambil dari Asian Development Bank, *Rural Asia. Challenge and Opportunity* (Singapore-Kuala Lumpur-Hong Kong, 1977), hal. 215-230, oleh Kirdi DIPOYUDO.

dak akan mempunyai dampak yang berarti atas kemiskinan. Ini berarti bahwa pembangunan pedesaan harus merupakan bagian strategi pembangunan yang menyeluruh di negara-negara itu dan di banyak hal harus merupakan tekanan pokok usaha-usaha serupa itu. Dengan kata lain, kalau jumlah besar petani gurem dan marginal, tukang yang menjadi miskin dan buruh tani tanpa tanah tidak dianggap sebagai sumber daya nasional dari sudut pembentukan modal dan produksi yang meningkat, manfaat pertumbuhan ekonomi akan tetap di luar jangkauan mayoritas penduduk.

Akan tetapi bisa diajukan argumentsi bahwa proses pertumbuhan, bahkan kalau ia secara langsung hanya menguntungkan kelompok-kelompok berada, akan segera merembes ke lain-lain lapisan masyarakat. Pandangan ini didasarkan atas dua hipotesa yang berkaitan: (1) sindrom kurve S teori difusi-inovasi; dan (2) gagasan "akibat merembes ke bawah" (trickle-down effect) yang meresapi literatur pembangunan. Misalnya diisyaratkan bahwa "pemimpin-pemimpin" dalam ekonomi (yaitu mereka yang mempunyai kemampuan yang lebih besar untuk menanggung risiko, lebih mudah mendapatkan sumber-sumber daya dan lain sebagainya) dengan cepat menerima inovasi-inovasi baru dan lebih awal memetik buahnya, tetapi yang lamban segera mengejar ketinggalan dan keuntungan menjadi lebih merata. Demikian pun diisyaratkan bahwa sekali suatu lapisan penduduk pedesaan mulai mendapat manfaat, lewat kaitan-kaitan maju dan mundur, manfaat itu meluas ke lain-lain lapisan masyarakat pedesaan pula. Hipotesa-hipotesa ini mungkin tepat untuk situasi-situasi di mana pembagian awal kekayaan (assets) - dan akses awal ke sumber-sumber daya yang langka, termasuk informasi - tidak sangat pincang. Akan tetapi di mana pembagian itu sangat pincang, besarlah kemungkinan - dan pengalaman masa lampau membenarkannya - bahwa para penerima manfaat awal itu bisa memperkuat kedudukan mereka di bawah jenis biasa program pembangunan dan secara demikian mengambil sebagian besar manfaat berikutnya.

Dalam masyarakat yang berlapis-lapis semacam itu, kaum miskin, sekalipun merupakan mayoritas, berada di pinggiran sistem ekonomi sosial. Menurut Kotter, konsep marginalitas itu melukiskan kenyataan bahwa sebagian besar penduduk tidak ikut dalam proses pembangunan, baik secara pasif sebagai penerima barang-barang dan jasa-jasa maupun secara aktif sebagai produsen.¹ Implikasi-implikasi situasi itu dipaparkan oleh pengarang yang sama sebagai berikut:

"Inilah lingkaran setan sebenarnya. Akibat marginalisasi, para petani tetap tidak efisien dan miskin. Karena mereka tetap tidak efisien dan paling tidak secara relatif menjadi lebih miskin,

¹Herbert R. Kotter, "Involvement of the Rural Poor - A Key Factor in Development: Present and Future Role of Institutions and Organizations," *Report Prepared for AAS-II*, Asian Development Bank, Manila 1976 (Mimeo).

proses marginalisasi menjadi lebih kuat sejalan dengan kemajuan lain-lain lapisan masyarakat. Ini rupanya merupakan satu keterangan mengapa strategi pembangunan yang didasarkan atas 'akibat merembes ke bawah' itu lebih kurang gagal. Akan tetapi semua masyarakat berkembang yang dalam jangka panjang mengabaikan kaum miskin pedesaan menyalakan suatu sumber daya pembangunan yang sangat penting."¹

Tugas pokok pembangunan pedesaan pada hemat kami ialah membawa mayoritas yang diam atau pasif ini ke dalam aliran utama pertumbuhan ekonomi dan kemajuan sosial.

Gejala marginalitas, biarpun terdapat di mana-mana, berbeda luas dan intensitasnya. Dalam lingkungan umum pertanian Asia, masyarakat pedesaan pada umumnya berlapis-lapis secara tajam atau sedang. Usaha land reform di sementara negara membuat kabur garis-garis pemisah tetapi jarang menghasilkan suatu sistem yang lebih sama rata. Dalam situasi sekarang ini paling tidak dapat dibedakan tiga jenis utama struktur agraris: (1) kebanyakan rumah tangga pedesaan meliputi petani-petani kecil dan marginal, biarpun terdapat sedikit petani yang berada, misalnya di Bangladesh; (2) berlaku suatu pembagian yang lebih berangsur, yang mengungkapkan sejumlah besar petani kecil dan marginal serta buruh tani tanpa tanah, sejumlah usaha tani sedang yang dapat hidup dan sedikit usaha tani besar, seperti di Muangthai, bagian-bagian India dan Pilipina; (3) terdapat suatu polarisasi pembagian, dengan sejumlah besar petani kecil atau petani bagi hasil di satu pihak dan sedikit tuan tanah besar di lain pihak, seperti di bagian-bagian Pilipina dan Pakistan. Di negara-negara atau kawasan dalam kategori yang terakhir, masalah-masalah yang berkaitan dengan kemiskinan tidak dapat ditangani secara sungguh-sungguh kalau tiada pembagian tanah yang lebih adil. Tetapi kebanyakan negara di kawasan termasuk kedua kategori yang pertama.

Terdapat perbedaan-perbedaan tertentu antara kedua kategori yang pertama itu yang akan mempengaruhi tekanan pokok suatu program pembangunan pedesaan. Dalam situasi yang pertama, pendekatan pembangunan pedesaan agak cocok dengan pendekatan pembangunan daerah dan pada intinya masalahnya ialah mengangkat pelan-pelan. Suatu program pembagian kembali tanah di sini kehilangan prioritasnya. Dalam situasi yang kedua terdapat suatu interaksi yang halus atau kasar (bergantung pada luasnya lapisan penduduk pedesaan) antara bermacam-macam kelompok produsen, misalnya petani yang bisa hidup, petani kecil yang tidak bisa hidup dan buruh tani tanpa tanah, yang bisa mempermudah pertumbuhan tanpa membuat parah masalah-masalah ketidaksamaan.

¹Herbert R. Kotter, "Constraints to Food Availability Imposed by the Human Work Force," Makalah pada Konferensi Pangan Dunia, Universitas Negara Bagian Iowa, Ames, Iowa 1976, hal. 11.

Dalam kedua jenis situasi agraris ini jelas ada ruang untuk pembangunan pedesaan seperti diuraikan di bawah. Perubahan institusional bukan tidak relevan atau bukan tidak penting, tetapi tekanannya bergeser dari perjuangan untuk perubahan institusional sebagai suatu prasyarat bagi kegiatan pembangunan ke suatu ramuan tepat pembangunan prasarana, penciptaan dan alih teknologi yang tepat guna, inovasi-inovasi organisasi dan perubahan institusional.

Strategi pembangunan pedesaan semacam itu, bila dituangkan dalam program-program pembangunan pedesaan yang spesifik, mempunyai tiga sifat pokok. Ia adalah suatu program untuk aksi dengan fokus pada kaum miskin pedesaan; tujuan ekonomi pokoknya ialah meningkatkan produktivitas kaum miskin pedesaan; dan suatu peranan penting diberikan kepada partisipasi para penerima manfaat dalam perencanaan dan pelaksanaan komponen-komponen program.

LINGKUNGAN POLITIK SOSIAL DAN PEMBANGUNAN PEDESAAN

Suatu program untuk memperbaiki kesejahteraan ekonomi kelompok-kelompok penduduk pendapatan rendah yang besar di daerah-daerah pedesaan harus ditinjau dalam lingkungan politiknya. Pemerintah-pemerintah yang melancarkan program-program semacam itu berarti mengambil posisi sama rata mengenai soal-soal pembagian kekayaan dan kekuasaan, biarpun intensitas komitmen mereka akan ditentukan oleh warna politik mereka. Mencap bermacam-macam rezim politik di kawasan sebagai radikal, reformis atau konservatif tidak banyak menolong menjelaskan kompleksnya gambaran sosial dan politik Asia yang berkembang. Misalnya dikatakan bahwa banyak pemerintah di kawasan tahun-tahun belakangan ini mengambil sikap yang lebih populis terhadap kemiskinan. Banyak tindakan dan program muncul dari perhatian untuk kaum miskin pedesaan itu. Akan tetapi kalau hasil usaha semacam itu kurang menggembirakan, sebagian keterangannya terletak pada tingkat komitmen pucuk pimpinan. Tetapi ada alasan-alasan tertentu yang lebih tepat yang menjelaskan kesenjangan antara maksud dan realisasinya. Kita harus memahami alasan-alasan ini dan menggarisbawahi pelajaran-pelajaran yang diterima.

Pertama, kebanyakan negara berkembang Asia dihambat dalam tindakan-tindakan mereka oleh keharusan untuk meningkatkan produksi pertanian, untuk menyediakan lebih banyak pangan bagi penduduk mereka yang berkembang dan untuk menambah surplus yang bisa diekspor untuk menghadapi suatu situasi neraca pembayaran yang sulit. Biarpun massa besar petani di negara-negara itu meliputi petani-petani kecil dan marginal, sebagian terbesar

produksi dan kebanyakan surplus yang bisa dipasarkan berasal dari usaha-usaha tani yang sedang atau besar. Oleh sebab itu menjadi bermanfaat untuk memperhatikan kebutuhan-kebutuhan yang terakhir itu untuk meningkatkan produksi. Segala pengalihan sumber-sumber daya bisa mengganggu produksi biarpun mungkin hanya untuk sementara. Karena menyadari ketidakmampuan mereka untuk mengambil risiko ini, banyak pemerintah enggan untuk membuat suatu pilihan demi keuntungan kaum miskin, khususnya bila hal itu berarti mengalihkan banyak sumber daya dari sektor usaha tani yang dapat hidup. Inilah dilema yang disebutkan oleh suatu kelompok kerja internasional mengenai pembangunan pedesaan: "... harus mempertahankan kepercayaan struktur kekuasaan tingkat menengah demi stabilitas dan pada waktu yang sama mencari dukungan luas di antara massa miskin demi seluruh pembangunan."¹

Kedua, suatu program yang berorientasi pada perbaikan ekonomi kaum miskin dihambat oleh kekurangan pengetahuan. Sangat sedikit diketahui mengenai lingkungan ekonomi sosial tempat kaum miskin hidup dan beroperasi. Manakah sumber-sumber utama tindakan? Pengaruh mana yang ada? Manakah jenis-jenis kendala sosial dan budaya yang dihadapi kaum miskin? Manakah asas-asas organisasi yang bisa diterapkan pada kelompok-kelompok ini? Bagaimana mengidentifikasi berbagai lapisan di kalangan kaum miskin? Peranan apa bisa dimainkan oleh orang-orang luar? Kemampuan lembaga-lembaga setempat untuk memberikan barang-barang dan jasa-jasa kepada lapisan-lapisan masyarakat yang lebih rendah jarang ditaksir sebelum suatu program untuk kaum miskin dimulai. Koperasi-koperasi dan mekanisme birokrasi yang tersedia dalam kebanyakan kasus tidak mampu mencapai lapisan-lapisan yang lebih miskin. Manakah alternatif-alternatif yang bisa hidup dalam keadaan ini?

Soal-soal ini dan soal-soal yang berkaitan jarang ditangani secara serius oleh pejabat-pejabat kunci dalam administrasi pembangunan. Sekali lagi ini adalah ungkapan marginalisme yang telah disebutkan. Selain menyampaikan ucapan umum simpati atau membuat beberapa catatan dangkal, para pejabat yang bersangkutan biasanya tidak banyak berusaha untuk memahami faktor-faktor penghambat dan penunjang yang seharusnya diperhatikan dalam merencanakan suatu strategi pembangunan untuk kaum miskin pedesaan. Pemahaman semacam itu menuntut pengetahuan yang baik mengenai kondisi di tingkat bawah, yang didasarkan atas komunikasi dua arah.

Ketiga, suatu usaha sadar untuk mengaitkan kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional dengan program-program pembangunan pedesaan hampir tidak per-

¹J.C. Mathur, "Essential Elements of Field Action for the Development of Small Farmers and Peasants," Part 2, FAO/AGI Expert Meeting, Ref. 13/76, Mei-Juni 1976, hal. 3.

nah ada. Jarang diadakan pemeriksaan kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional yang saksama untuk mengaitkannya dengan tujuan-tujuan pembangunan pedesaan. Misalnya di banyak negara kebijaksanaan tanah diarahkan pada penghapusan institusi sewa dan peningkatan penggarap menjadi pemilik tanah yang digarapnya. Namun institusi sewa bertahan, biarpun dalam bentuk-bentuk terselubung. Karena eksistensi penyewa secara hukum tidak diakui di banyak negara berkembang Asia, khususnya Asia Selatan, para penyewa tidak bisa mendapatkan kredit, ekstensi dan lain-lain jasa. Plafon milik tanah diusulkan di sejumlah negara, tetapi sistem kredit masih sering menggunakan tanah sebagai jaminan pokok di negara-negara ini dan ini merugikan kelayakan kredit banyak petani kecil. Sama-sama serius adalah perubahan-perubahan untung-untungan dalam kebijaksanaan. Di satu negara berkembang Asia koperasi pertanian dinyatakan sebagai tujuan organisasi agraris tanpa persiapan yang memadai. Tidak muncul banyak koperasi pertanian, tetapi hal itu menciptakan suatu iklim ketidakpastian yang tidak menguntungkan siapa pun dan yang merugikan seluruh produksi.

Sebagai ringkasan, adalah jelas bahwa suatu strategi pembangunan pedesaan harus memperhitungkan "tingkat-tingkat kebebasan" yang dimiliki berbagai pemerintah untuk melaksanakan suatu program demi kepentingan kaum miskin, dan potensi untuk meningkatkan kemampuan pemerintah dalam hal ini. Suatu penilaian realistis lingkungan ekonomi sosial di mana kaum miskin beroperasi diperlukan seperti juga suatu penilaian kekuatan maupun kelemahan jenis-jenis organisasi setempat yang berkembang untuk mendukungnya. Akhirnya harus dijaga agar kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dianut pada tingkat nasional dan tekanan-tekanan pokok program pembangunan pedesaan di tingkat bawah tidak dikaitkan secara salah.

Untuk memberikan arti operasional kepada konsep pembangunan pedesaan yang diuraikan di atas, diskusi hal-hal khusus harus diturunkan ke suatu tingkat yang lebih konkrit - ke tingkat pengembangan pedoman-pedoman untuk aksi sehubungan dengan komponen-komponen pokok programnya. Kemungkinan sukses atau kegagalan mencapai sasaran-sasaran yang dinyatakan itu lebih bergantung pada perincian yang sangat penting ini daripada pada "pola besar."

PEDOMAN-PEDOMAN OPERASIONAL

Pendekatan Sektoral Lawan Pendekatan Pembangunan Pedesaan

Sebelum kita membicarakan soal-soal pokok yang berasal dari penterjemahan program-program pembangunan pedesaan ke dalam proyek-proyek

spesifik, adalah berguna menggarisbawahi perbedaan antara suatu program sektoral dan suatu program pembangunan pedesaan dari sudut "partisipasi" dalam strategi untuk pertumbuhan. Program-program sektoral kebanyakan tidak dapat dibuat secara memuaskan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan spesifik kaum miskin pedesaan. Misalnya, suatu jalan yang dibangun dalam suatu program pekerjaan umum atau suatu sekolah dalam suatu program pendidikan tidak bisa dirancang untuk melayani suatu kelompok sasaran spesifik dalam masyarakat pedesaan. Suatu kesulitan yang lebih penting berasal dari kenyataan bahwa program-program sektoral umumnya bukan suatu basis untuk peningkatan produktivitas dan pendapatan yang mempertahankan dirinya sendiri. Sejumlah kegiatan komplementer harus dilakukan secara simultan untuk menjadikan suatu program sektoral suatu alat pembangunan yang bisa bertahan. Suatu program pembangunan pertanian, misalnya, berarti suatu program produksi usaha tani yang dibarengi program-program untuk memperluas jasa-jasa ekstensi, input dan kredit. Pendekatan multi-komponen semacam ini bila difokuskan pada kaum miskin pedesaan, mulai merupakan konsep pembangunan pedesaan yang lebih menyeluruh yang diperlukan.

1) Pendekatan Proyek

Akan tetapi agar operasional, suatu program pembangunan pedesaan hendaknya diterjemahkan dalam proyek-proyek daerah yang spesifik. Kadangkala kadang diungkapkan wasangka bahwa pendekatan proyek itu bisa memecah apa yang pada intinya suatu proses pembangunan yang terpadu. Kekhawatiran semacam itu tidak pada tempatnya karena pendekatan proyek dalam konteks ini hanya memberikan suatu tempat untuk suatu program aksi yang terpadu. Lokalitasnya harus ditetapkan untuk menjamin aksi masyarakat, yang hanya bisa diorganisasi dalam suatu daerah yang dibatasi dengan tepat yang memberikan suatu konteks sosio-fisik untuk tindakan kelompok. "Pola besar" untuk ekonomi dalam hal ini tidak banyak membantu, karena kemajuan bergantung pada pemahaman segi-segi mikro-ekonomi pembangunan dan penyesuaian program-program dengan kenyataan-kenyataan sosial dan budaya setempat. Dari sudut tindakan masyarakat, suatu proyek dengan lokasinya di suatu daerah yang dibatasi dengan baik pada intinya integratif.

2) Pola dan Implementasi

Dalam merumuskan pengaturan-pengaturan organisasional untuk implementasi suatu program pembangunan pedesaan, perlu diperhatikan soal-soal berikut: (1) seleksi daerah sebagai lokasi proyek-proyek, dan peranan proyek-proyek perintis; (2) identifikasi kelompok-kelompok sasaran; (3) identifikasi

serangkaian program dan penjadwalan serta pentahapannya; dan (4) identifikasi alat-alat organisasional dan institusional yang diperlukan untuk melaksanakan programnya.

Pandangan populer mengenai *lokasi* suatu proyek pembangunan pedesaan lebih senang dengan letak yang dekat dengan suatu pusat perkotaan atau industri. Kenyataannya, bukanlah kedekatan fisik dengan suatu pusat perkotaan atau industri melainkan pemusatan permintaan (dan dengan demikian daya tariknya bagi pedalaman) yang diberikan sebagai argumen untuk lokasi-lokasi semacam itu. Lebih lanjut diasumsikan bahwa pasaran faktor dan hasil berfungsi lebih efisien kalau dekat pusat-pusat semacam itu. Pendekatan ini menempatkan terlalu banyak tekanan pada daya tarik permintaan, sedangkan kendala-kendala bagi pembangunan bisa terletak dalam basis sumber daya yang miskin atau dalam kepincangan-kepincangan institusional yang besar. Lagi pula, pertumbuhan pusat-pusat perkotaan dan industri tidak selalu menguntungkan pedalamannya. Gejala akibat-akibat surut bukan tidak dikenal di kawasan ini.

Suatu pendekatan lain terhadap lokasi mengisyaratkan klasifikasi berbagai daerah atas dasar potensinya untuk pertumbuhan pertanian dan mudahnya mengubah potensi menjadi kenyataan. Klasifikasi semacam itu mempunyai dua kerugian pokok: pertama, akibat prasangka terhadap mereka yang relatif kurang miskin di antara daerah-daerah miskin, pendekatan ini ikut mempertajam ketimpangan-ketimpangan regional. Kedua, ia mengandaikan suatu keseragaman tertentu dalam hakikat masalah-masalah yang dihadapi oleh berbagai bagian negara, dan mencari penyelesaiannya hanya dalam pembangunan pertanian.

Pada hemat kami titik tolak bagi segala klasifikasi daerah untuk penempatan suatu proyek pembangunan pedesaan ialah hakikat kendala-kendala yang dihadapi oleh daerah-daerah itu. Kendala-kendala bisa diidentifikasi dari sudut ekuasi orang-sumber daya. Menurut pandangan ini, daerah-daerah terbelakang adalah daerah-daerah di mana kaum miskin tidak bisa mendapatkan sumber-sumber daya yang produktif. Ini bisa merupakan akibat kenyataan bahwa: (1) jumlah sumber dayanya kecil; (2) sumber-sumber daya yang ada kurang dikembangkan sebagai akibat kekurangan prasarana fisik; (3) sumber-sumber daya kurang dikembangkan karena teknologi yang cocok tidak tersedia untuk para pemakai; (4) terdapat pembagian sumber daya yang sangat pincang atau penggunaannya secara tepat dihambat karena institusi-institusi kurang berfungsi; dan (5) sumber-sumber daya bisa kurang berkembang karena pasaran faktor dan hasil produksi tidak sempurna. Dalam kenyataan kebanyakan daerah terbelakang menderita akibat semua kendala itu dalam tingkat-tingkat yang berbeda. Selain itu, di sementara daerah dua atau

lebih banyak kendala itu bersatu secara menyolok. Namun suatu usaha untuk mengidentifikasi kendala-kendala pokoknya akan menghasilkan suatu klasifikasi daerah-daerah pembangunan yang lebih realistis dan secara operasional lebih berarti. Sekali suatu daerah dibatasi sebagai bagian suatu strategi pembangunan, mungkin berguna untuk mengidentifikasi "tempat-tempat sentral" di mana fasilitas-fasilitas jasa umum bisa ditempatkan dan bisa menjadi pusat-pusat pertumbuhan di daerah itu. Suatu proyek dalam suatu daerah spesifik yang diorganisasi secara demikian akan lebih besar kemungkinannya untuk diulangi di lain-lain lokasi di daerah-daerah serupa itu setelah diadakan penyesuaian yang cocok.

Ini membawa kita ke *peranan proyek-proyek perintis* dalam strategi pembangunan pedesaan. Karena di kebanyakan negara suplai material dan tenaga terlatih sangat terbatas, proyek-proyek perintis harus memainkan suatu peranan tersendiri sehubungan dengan keputusan-keputusan untuk memperbanyak proyek-proyek secara besar-besaran. Seperti dikatakan oleh Mosher, proyek-proyek perintis bisa mempunyai tiga fungsi: membuktikan keefektifan suatu jenis pendekatan tertentu; memberikan pengalaman mengenal masalah-masalah yang berkaitan dengan pendekatan semacam itu; dan sebagai tempat latihan bagi personal untuk mengorganisasi dan mengelola program-program serupa.¹ Pada waktu yang sama pengalaman dengan proyek-proyek perintis tidak selalu menggembirakan. Di banyak negara proyek-proyek perintis oleh ahli-ahli asing diciptakan sebagai "model-model" pembangunan dan dalam kenyataan dipaksakan atas masyarakat dari luar. Sekali bantuan asing ditarik mundur, proyek-proyek semacam itu segera buyar. Suatu kelemahan umum proyek-proyek perintis yang lain ialah bahwa tiada mekanisme lewat mana pelajaran-pelajaran dari proyek-proyek itu diungkapkan dalam program regional atau nasional. Pendekatan proyek perintis hanya akan bermanfaat sejauh fungsi-fungsi proyek-proyek ini, seperti diuraikan di atas, dijalankan secara tepat.

Untuk mencapai sasaran-sasaran suatu program pembangunan pedesaan, suatu prasyarat dasar ialah *identifikasi kelompok-kelompok sasaran*. Ini perlu karena dua alasan penting. Pertama, kalau tidak diambil suatu keputusan sadar untuk menguntungkan suatu kelompok yang diidentifikasi, keuntungan-keuntungan semacam itu kemungkinan besar akan diserobot oleh kelompok-kelompok yang telah mapan. Suatu kesimpulan tambahan ialah bahwa tanpa identifikasi serupa itu, evaluasi dampak proyek-proyek pada lapisan-lapisan yang lebih rendah akan sulit.

¹A.T. Mosher, *Projects of Integrated Rural Development* (New York: Agricultural Development Council, 1972), hal. 6.

Dalam praktek, pemilihan kelompok sasaran tidak mendapat banyak perhatian (Badan-badan Pembangunan Petani Kecil dan Buruh Tani tanpa Tanah India (SFDA/MFAL) dan Kelompok Petani Amphur (AFG) Muangthai merupakan kekecualian). Akibatnya ialah bahwa bahkan bila program-program diarahkan untuk memberantas kemiskinan, adalah mereka yang kurang miskin yang mendapatkan manfaat. Kalau programnya bersifat pembangunan umum, keuntungan jarang mencapai lapisan-lapisan penduduk yang lebih rendah.

Tidaklah mudah mengidentifikasi suatu kelompok sasaran yang homogen baik dalam pendapatan dan kekayaannya maupun dalam orientasi sosial dan budayanya dan yang anggota-anggotanya menghadapi kendala-kendala yang sama. Oleh sebab itu biasanya dianut suatu pendekatan daerah dan diasumsikan secara diam-diam bahwa di daerah-daerah terbelakang kebanyakan penduduknya miskin. Bagaimanapun, di suatu daerah di mana sejumlah besar orang miskin bercampur dengan banyak orang yang tidak begitu miskin, identifikasi semacam itu tidaklah mudah. Dalam keadaan itu suatu pendekatan yang lebih baik ialah mengidentifikasi basis ekonomi berbagai kelompok di daerah pedesaan, khususnya buruh tani tanpa tanah, petani marginal dengan sedikit basis tanah, petani kecil tetapi bisa hidup, dan petani yang bisa hidup yang dalam kedudukan untuk mencoba teknik-teknik baru dan lebih siap untuk menghadapi ketidakpastian. Untung pokok pendekatan serupa itu ialah bahwa ia bisa menjadi suatu penunjuk jalan yang bisa diandalkan untuk menciptakan kegiatan-kegiatan. Ia juga akan membantu memperkirakan dampak proyek-proyek atas berbagai kelompok ekonomi sosial, yang akan membantu para perencana mengadakan penyesuaian-penyesuaian yang tepat pada pola proyek.

Di mana suatu pendekatan selektif semacam itu tidak mungkin, sebaiknya *semua* kegiatan dirancang untuk melayani petani-petani kecil atau lain-lain kelompok yang kurang beruntung. Ini didasarkan atas asumsi bahwa petani-petani besar masih bisa menggunakan fasilitas-fasilitas itu, tetapi fasilitas-fasilitas yang dirancang tanpa petani kecil di pusatnya kemungkinan besar akan menjadi monopoli para petani yang lebih besar dan lebih kaya.¹ Bila pelayanan-pelayanan dirancang tanpa mengutamakan petani-petani kecil, petani-petani besar cenderung untuk memonopolinya.

Keberhasilan suatu proyek secara yang menentukan bergantung pada *identifikasi seluruh program atau ramuan kegiatannya*. Soal-soal pokok yang harus diselesaikan ialah: (1) bagaimana memutuskan prioritas-prioritas; (2) sejauh mana kegiatan-kegiatan non-produktif harus diramu atau dimasukkan

¹*Ibid.*

dalam program; dan (3) bagaimana merancang pentahapan dan penjadwalan kegiatan-kegiatan. Pada tingkat lokal, atau pada tingkat proyek, sulit menentukan prioritas-prioritas tanpa mengaitkannya dengan prioritas-prioritas nasional atau paling tidak regional. Prioritas-prioritas proyek seharusnya "mengalir" dari rencana-rencana nasional dan regional. Secara ideal pembangunan pedesaan harus merupakan suatu bagian integral rencana nasional yang penting. Karena rencana-rencana ini berfungsi sebagai nasihat untuk kesempurnaan, penyelarasan dan penyesuaian harus dilakukan pada tingkat proyek. Dengan mengutip pengalaman di Afrika, Uma Lele mengatakan: "Penentuan prioritas-prioritas memerlukan suatu kombinasi beberapa intervensi umum yang sangat penting yang bisa diterapkan pada banyak daerah dan tekanan atas pengembangan kemampuan pemerintah daerah untuk mengidentifikasi dan memperbaiki kendala-kendala tambahan yang khas untuk daerah masing-masing."¹

Dalam kebanyakan proyek pembangunan pedesaan di kawasan, pembangunan pertanian tampil sebagai bagian utama program ekonominya. Ini dapat dibenarkan dalam kebanyakan kasus karena proyek pembangunan harus memusatkan usahanya untuk memperkuat basis produksi daerah yang biasanya berupa tanah. Namun terdapat dua perangkat yang harus dihindari. Pertama, sehubungan dengan tersedianya sumber-sumber daya di daerah proyek tekanan mungkin harus diletakkan pada kegiatan-kegiatan seperti perkebunan, peternakan, perikanan dan sebagainya. Akibat konsentrasi eksklusif pada pertanian (dalam arti sempit) orang sering mengabaikan kemungkinan-kemungkinan yang lain ini atau paling tidak kurang memperhatikannya. Masalah yang kedua dan lebih serius ialah bahwa dalam pola kegiatan mereka yang dalam kategori pendapatan yang paling rendah, pekerjaan dalam pertanian biasanya merupakan suatu sumber pendapatan tambahan. Kebanyakan adalah pekerjaan yang diupah yang merupakan pokok pencarian mereka. Suatu tekanan pada pembangunan usaha tani kecil, sekalipun meningkatkan kesempatan kerja bagi orang-orang ini, jarang menyelesaikan masalah ekonomi mereka. Suatu program yang memusatkan diri untuk menyediakan pekerjaan yang menghasilkan pendapatan dan secara sosial memuaskan kemungkinan besar mempunyai suatu prioritas yang lebih tinggi dalam suatu program pembangunan pedesaan yang dirancang untuk kaum miskin.

Suatu segi lain yang penting ialah ramuan kegiatannya. Ada anggapan luas bahwa suatu program yang terarah pada suatu kegiatan tunggal (atau paling tidak sedikit kegiatan) untuk mana tersedia teknologi yang terbukti baik, mengandung harapan paling besar akan berhasil. Tetapi kita tidak boleh melupakan dua pertimbangan penting bilamana membicarakan ramuan kegiatan

¹Uma Lele, *Design of Rural Development - Lessons from Africa* (Baltimore - London: Johns Hopkins University Press, 1975), hal. 190.

itu. Yang pertama ialah kenyataan bahwa berbagai kegiatan berkaitan dan melengkapi satu sama lain. Proses pembangunan pertanian itu sendiri misalnya membuka kemungkinan-kemungkinan untuk memulai atau merangsang beberapa kegiatan yang saling berkaitan. Dalam kenyataan, pengabaianya bisa merupakan hambatan bagi pembangunan pertanian. Kemungkinan besar perbedaan pendapat di sini tidak sebesar perbedaan pendapat mengenai soal yang kedua dan sedikit lebih kontroversial, yaitu soal integrasi komponen-komponen program pelayanan sosial, seperti kegiatan-kegiatan kesehatan dan pendidikan, dengan komponen-komponen ekonomi yang pokok.

Pemasukan kegiatan-kegiatan prasarana sosial semacam ini bisa dibenarkan sebagai tambahan penting bagi apa yang disebut kegiatan-kegiatan produktif; yang terakhir ini akan menderita bila kegiatan-kegiatan yang lain itu tiada. Dengan kata lain, kegiatan-kegiatan itu dapat dianggap sebagai investasi dalam sumber daya manusia, dan dapat dilihat seproduktif investasi dalam kekayaan fisik. (Penyediaan air minum yang aman atau dinas kesehatan preventif adalah contoh kegiatan yang meningkatkan produksi yang baik.) Dengan tingkat pendapatan sekarang ini, dan dengan kenaikan marginal dalam pendapatan yang bisa diantisipasi di masa mendatang ini, hampir tidak mungkin bagi kaum miskin pedesaan untuk mendapatkan pelayanan-pelayanan kesehatan dan pendidikan kalau pelayanan-pelayanan itu hanya diberikan sebagai tanggapan atas permintaan pasaran. Karena tujuan pokok pembangunan ialah memperbaiki mutu kehidupan, adalah sangat penting untuk memberikan pelayanan-pelayanan semacam itu kepada kaum miskin. Harus diusahakan agar pelayanan-pelayanan itu tersedia dengan biaya rendah dan secara demikian sehingga juga meningkatkan produktivitas tenaga kerja bila-mana mungkin, tetapi pembenaran pemberiannya adalah di luar perhitungan ekonomi.

Selain itu, dan ini perlu ditekankan, kebanyakan kegiatan ini, paling tidak dalam bentuk rudimenternya dilakukan di mana-mana di kawasan. Hampir tiada negara di kawasan ini yang tidak mempunyai sistem sekolah tertentu atau program kesehatan yang mencapai tingkat desa. Cukup banyak sumber daya berupa manusia dan meterial dimaksudkan untuk kegiatan-kegiatan itu, paling tidak pada tingkat nasional. Tugas sebenarnya ialah mengaitkan kembali pendidikan dan kegiatan-kegiatan kesehatan agar ikut meningkatkan produktivitas tenaga kerja sehingga dapat memperbaiki mutu kehidupan kaum miskin pedesaan. Yang perlu dihindari ialah faktor-faktor sebagai berikut: (1) rencana-rencananya tidak boleh menuntut terlalu banyak sumber daya untuk melayani suatu lapisan kecil kelompok sosial-ekonomi yang menjadi sasaran; (2) rencana-rencananya tidak boleh terlalu ambisius atau terlalu kompleks untuk ditangani oleh pimpinan atau pemerintah lokal; dan (3) rencana-rencana itu tidak boleh memutar prioritas-prioritas dan mengalihkan terlalu

banyak sumber daya dari kegiatan-kegiatan produktif. Di sejumlah negara kawasan ini telah dicoba pendekatan-pendekatan inovatif untuk mengembangkan sistem yang tepat guna melayani kesehatan dan pendidikan. Percobaan-percobaan ini harus banyak meningkatkan pemahaman kita mengenai perangkat-perangkat dan potensi-potensi dalam menyusun program pelayanan sosial dalam rangka rencana pembangunan pedesaan.

Pentahapan kegiatan dalam proyek semata-mata harus dibimbing pertimbangan-pertimbangan operasional. Di satu pihak, hal itu harus didikte tersedianya sumber-sumber daya, khususnya input manajerial. Di lain pihak, ia harus didikte oleh mendesaknya dan pervasifnya berbagai kendala. Dalam hubungan ini kita mendukung pelajaran-pelajaran yang digarisbawahi dalam studi Uma Lele mengenai proyek-proyek pembangunan pedesaan di Afrika, yaitu memulai programnya dengan beberapa intervensi yang sangat penting untuk menyingkirkan kendala-kendala yang paling besar, dan mengembangkan programnya dengan bertambahnya pengalaman dan keahlian, sampai diperoleh pengetahuan spesifik, dan dikembangkan kemampuan institusional dan keuangan. Jadi suatu pendekatan komprehensif tidaklah berarti bahwa semua masalah harus ditangani secara simultan. Ini berarti bahwa ruang lingkup dan perencanaan berbagai kegiatan harus cocok dengan kerangka rencana induk yang luwes sesuai dengan prioritas-prioritas, tersedianya keuangan dan tenaga terlatih. Pada intinya yang kita tekankan ialah suatu pendekatan sistem terhadap pembangunan daerah pedesaan.

Dalam salah satu studinya baru-baru ini, Bank Dunia menggarisbawahi empat *prasyarat organisasional* yang penting untuk menjamin agar suatu program pembangunan pedesaan berhasil:

- ''1. Suatu rencana atau program aksi nasional untuk pembangunan pedesaan, bersama dengan mendukung kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional dan regional dan pengaturan pembiayaan pusat-daerah yang memadai;
2. Suatu organisasi tingkat nasional yang kuat untuk mengkoordinasi departemen-departemen sektoral pemerintah pusat yang diorganisasi secara vertikal;
3. Desentralisasi yang lebih besar dengan mekanisme tingkat regional dan lokal yang efektif untuk mengkoordinasi kegiatan-kegiatan sektoral departemen-departemen nasional yang beroperasi di daerah dan departemen-departemen regional serta lokal;
4. Partisipasi kaum miskin pedesaan dalam proses perencanaan dan implementasi lewat pemerintah lokal, komite penasihat proyek, dan lain-lain bentuk organisasi kelompok.''

¹*Rural Development: Sector Policy Paper*, IBRD, Pebruari 1975, hal. 33-34.

Kita telah membicarakan perlunya mengaitkan kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional dan regional untuk menunjang sasaran-sasaran pembangunan pedesaan. Kita juga mendukung perlunya suatu organisasi yang kuat di pusat. Tetapi perincian organisasi semacam itu di luar lingkup tulisan ini karena hanya dapat ditentukan setelah mempelajari struktur administrasi negara-negara berkembang Asia secara memadai.

Kita perlu mengulas secara singkat dua segi organisasi yang lain karena segi-segi ini menyentuh operasi program pembangunan pedesaan di tingkat proyek, yaitu keterlibatan para penerima keuntungan dalam program dan kemampuan pemerintah tingkat lokal untuk melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan padanya.

Keterlibatan Para Penerima Keuntungan

Dalam masyarakat tradisional, di mana diferensiasi ekonomi dan sosial menonjol dan pada waktu yang sama terjadi antaraksi tatap muka, berbagai bentuk hubungan bapak-anak buah antara bermacam-macam kelompok mau tak mau muncul. Hubungan ini sangat mempengaruhi pasaran tanah, tenaga kerja, kredit dan pasaran hasil. Untuk mendapatkan sebidang tanah guna diolah, untuk mendapat pekerjaan atau kredit, untuk penjualan panennya, anak buah bergantung pada bapaknya. Dengan timbulnya hubungan pasaran yang lebih formal, khususnya dengan ketidakmampuan bapak untuk terus memenuhi kewajiban-kewajibannya, hubungan ini menjadi lemah. Tetapi Epstein mengatakan bahwa arti penting ketergantungan petani kecil, buruh tani dan tukang pada petani besar semacam itu masih cukup besar. Selain itu ia mengatakan:

"Bahkan orang-orang luar dijadikan anak buah; misalnya petugas tingkat desa, yang paling bawah dalam hirarki, dan yang diandaikan menyalurkan bantuan dan pelayanan pemerintah kepada lapisan-lapisan pedesaan yang paling miskin, sering menjadi anak buah petani kaya dan sudah barang tentu menguntungkan bapaknya. Lagi pula, koperasi desa juga selalu dikuasai oleh beberapa petani kaya yang bertindak sebagai bapak terhadap lain-lain anggota."¹

Struktur hirarki ini hanya bisa ditandingi oleh pengelompokan petani yang lebih miskin dan buruh tanpa tanah yang efektif. Untuk mengutip Epstein lagi: "... makin efisien perhimpunan horisontal petani kecil makin kecil ketergantungan mereka bukan saja pada bapak-bapak lokal tetapi juga pada bantuan pemerintah."²

¹T. Scarlett Epstein, "Major Social and Political Factors Which Affect the Design and Implementation of Agricultural and Rural Development Programs," *Report Prepared for AAS-II*, Asian Development Bank, Manila 1976 (Mimeo), hal. 12.

²*Ibid.*, hal. 13.

Tidaklah mudah mengorganisasi kelompok-kelompok semacam itu, khususnya kalau mereka harus bersaing di antara mereka untuk jumlah sumber daya yang terbatas atau untuk kesempatan kerja yang terbatas. Pengalaman negara-negara berkembang di Asia menunjukkan bahwa kelompok-kelompok semacam itu hanya bisa efektif kalau mereka memperluas kesempatan kerja atau mempengaruhi ekonomi yang bisa diukur dalam pola sumber-sumber daya yang ada yang digunakan oleh petani kecil dan buruh tani tanpa tanah.¹ Dalam kenyataan, suatu basis untuk pengelompokan semacam itu ada di kebanyakan negara berkembang dalam bentuk kelompok-kelompok informal; misalnya kelompok-kelompok gotong-royong dalam panen dan lain-lain pekerjaan pertanian. Mungkin bermanfaat menformalkan usaha-usaha kolektif ini secara berangsur-angsur.

Di kebanyakan negara Asia formalisasi kegiatan-kegiatan kelompok serupa itu hanya dipikirkan dalam arti suatu koperasi yang didaftar secara sah. Tetapi pengalaman lampau mengisyaratkan bahwa koperasi formal kemungkinan besar akan gagal sebagai mekanisme penggerak pembangunan pedesaan; terlebih-lebih kalau koperasi itu disponsori oleh pemerintah, sangat berstruktur dan meliputi banyak fungsi. Umumnya dalam organisasi-organisasi ini orang terlalu mengandalkan anggota-anggota yang ketrampilan manajemen dan/atau sumber dayanya tidak memadai. Sebagai akibatnya para birokrat atau suatu minoritas yang berada cenderung untuk menguasai koperasi, tidak tentu demi keuntungan mayoritas anggota-anggota yang lebih miskin dan kurang siap. Jelas dibutuhkan bentuk-bentuk perhimpunan tingkat lokal yang lebih sederhana pada tahap awal. Organisasi-organisasi primer kecil yang setengah spontan yang beroperasi atas dasar partisipasi tatap muka dan melayani kepentingan-kepentingan bersama yang dibatasi dengan baik kemungkinan lebih besar akan menjamin loyalitas anggota. Tetapi harus diakui, bahwa mobilisasi kelompok-kelompok untuk aksi kolektif adalah tugas sulit. Suatu tuntutan pokok agar berhasil ialah bahwa kelompok-kelompok semacam itu menghasilkan keuntungan yang bisa diukur untuk para anggota. Pemberian ketrampilan manajerial yang cocok, dan dalam beberapa kasus sedikit latihan formal, untuk para peserta akan sering perlu untuk memenuhi syarat yang penting ini.

Organisasi Pembangunan di Tingkat Lokal

Pentingnya pengembangan suatu organisasi pembangunan lokal yang efisien yang mengutamakan kaum miskin pedesaan bersumber pada kenyataan bahwa dalam kebanyakan negara berkembang Asia kaum miskin bukan saja dihambat akibat kurang berfungsinya pasaran faktor dan hasil produksi tetapi

¹*Ibid.*

juga karena institusi-institusi pedesaan tidak berfungsi secara yang menguntungkan mereka. Seperti Ruttan menekankan: "Pasaran lewat mana sumber-sumber daya politik digunakan untuk mempengaruhi penampilan institusional di daerah-daerah pedesaan bahkan sering lebih tidak sempurna - lebih merugikan rakyat pedesaan - daripada pasaran kredit dan hasil."¹

Alasan pokok diskriminasi ini adalah tiadanya akses bagi mayoritas miskin di masyarakat pedesaan ke alat-alat pemerintah setempat. Tiadanya pertanggungjawaban kepada massa pedesaan juga mengurangi insentif untuk penampilan birokrasi yang efisien di tingkat itu. Jadi, penampilan efisien organisasi-organisasi tingkal lokal paling tidak untuk sebagian bergantung pada partisipasi efektif kaum miskin pedesaan dan/atau keharusan bertanggung jawab kepada mayoritas besar di daerah-daerah pedesaan.

Organisasi-organisasi birokrasi di tingkat lokal memainkan peranan penting dalam keberhasilan atau kegagalan usaha-usaha pembangunan. Namun tidak boleh dilupakan bahwa di negara-negara Asia terdapat suatu tradisi panjang aksi sukarela untuk mengangkat kaum miskin pedesaan (dan perkotaan), seperti *Sarvodaya* atau gerakan Gandhi di India, Pembangunan Pedesaan Rakyat di Pilipina, gerakan *Sae Maeul* di Korea dan seterusnya. Para pekerja dalam gerakan-gerakan itu tetap memiliki suatu rabaan lokal dan mempunyai suatu komitmen ideologi untuk memperbaiki nasib kaum miskin dan kaum kurang beruntung. Dalam banyak kasus gerakan-gerakan itu lebih efektif mencapai sasaran-sasaran pembangunan pedesaan daripada organisasi-organisasi birokrasi. Akan tetapi dalam kasus yang lebih umum adalah birokrasi tingkat lokal yang memegang peranan agen perubahan. Namun ia akan lebih efektif sejauh ia dapat menjamin keterlibatan lokal dalam usaha-usaha pembangunan.

Usaha-usaha untuk melibatkan rakyat setempat dalam administrasi pembangunan dimulai dengan berbagai pertimbangan. Termasuk pertimbangan mempermudah partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, memindahkan sementara fungsi kotapraja dan kesejahteraan ke badan-badan rakyat, melembagakan pengawasan tertentu oleh wakil-wakil rakyat atas kegiatan-kegiatan para pegawai negeri, dan menyediakan suatu forum untuk pendidikan politik atau suatu mekanisme untuk pengawasan politik. Bermacam-macam aspek keterlibatan semacam itu berarti bermacam-macam bentuk struktur administratif tingkal lokal.

Dalam praktek di sejumlah negara kawasan ini banyak tugas dan personal pembangunan dialihkan ke satuan-satuan administrasi lokal. Tetapi penje-

¹Vernon W. Ruttan, "Integrated Rural Development Programs: A Sceptical Perspective," *International Development Review*, Vol. 17, No. 4, 1975, hal. 13.

lasan peranan-peranan antara badan-badan lokal dan administrasi departemen resmi tidaklah jelas. Seperti dikatakan oleh Hunter:

"Keputusan-keputusan di bidang ini bergantung pada cara-cara kombinasi tujuan politik pemerintah-diri lokal dengan manajemen suatu program yang semakin teknis yang memuaskan ... pembatasan yang lebih tepat seperti antara beberapa maksud yang berbeda akan merupakan suatu langkah pertama yang bermanfaat. Suatu organisasi dengan tanggung jawab ganda dan peranan-peranan yang tumpang tindih bisa berjalan kalau dipimpin oleh orang-orang yang sangat bijaksana dan koperatif di masing-masing pihak; tetapi ini bukanlah suatu landasan aman untuk struktur-struktur nasional."¹

Dalam segala bentuk administrasi tingkat lokal, arti penting personal yang cakap dan berdedikasi tidak dapat terlalu ditekankan. Dewasa ini di kebanyakan negara berkembang Asia staf pembangunan di daerah pedesaan, khususnya di daerah miskin yang sulit didatangi, berfungsi berkat salah satu dari ketiga hal: promosi, percobaan atau hukuman. Orang tidak bisa mengharapkan dari suatu kader semacam ini suatu tingkat tinggi moral atau komitmen. Tetapi akan merupakan suatu kesalahan untuk menyalahkan petugas-petugas lokal saja. Kondisi di mana mereka bekerja dan hidup sangat tidak memuaskan. Sangat sedikit dipikirkan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang kondusif pada suatu penampilan efisien para petugas tingkat lokal. Kalau mereka harus bertindak sebagai alat perubahan, harus dijamin bahwa mereka tidak dihambat oleh kesulitan-kesulitan yang dapat dihindari dan bahwa mereka diizinkan memainkan peranan mereka dengan pantas dan suatu perasaan puas.

Selain itu, komitmen birokrasi lokal akan pembangunan bersumber pada pendekatan dasar terhadap pembangunan yang dianut oleh pejabat-pejabat dan pembuat-pembuat kebijaksanaan yang lebih tinggi. Seperti dikatakan oleh Hunter: "(Administrasi) adalah suatu dimensi pembangunan, bukan suatu embel-embel; memisahkan administrasi dari pembangunan adalah suatu abstraksi analitis yang perlu; disatukan kembali dalam keseluruhan, administrasi dan institusi-institusi adalah proses pembangunan dalam aksi."² Untuk suatu perjalanan dari pertumbuhan pertanian ke pembangunan pedesaan, inilah konteks di mana peranan administrasi harus ditinjau.

¹Guy Hunter, "Administration and Institutions," *Report Prepared for AAS-II*, Asian Development Bank, Manila 1976 (Mimeo), hal. 1.

²*Ibid.*, hal. 4-5.

KONSTELASI NILAI PEMBANGUNAN PERTANIAN

Ahmad M. SAEFUDDIN*

PENDAHULUAN

Diketahui bahwa pembangunan ekonomi Indonesia diprioritaskan pada sektor pertanian yang diperkirakan memakan waktu 5 Repelita sejak 1969/1970. Prioritas sektor ini ditetapkan berdasarkan potensi dan struktur ekonomi nasional. Dengan jangka pembangunan pertanian 25 tahun tersebut diharapkan terjadi transformasi struktur ekonomi yang memungkinkan perkembangan lebih lanjut, sehingga tercapai proporsi PDB sektor pertanian : industri : jasa = 30 : 30 : 40.

Pembangunan pertanian secara nasional harus dicerminkan dengan konstelasi nilai, baik nilai dasar maupun nilai instrumental, yang mencerminkan komponen usaha/kegiatan proyek dan program untuk mencapai tujuan pembangunan. Dalam pembangunan sektor pertanian terdapat empat konstelasi nilai yang penting, yaitu:

1. Volume dan mutu persediaan pangan;
2. Kualitas hidup petani dan pedesaan;
3. Kontribusi sektor pertanian dalam pembangunan;
4. Administrasi dan politik pertanian.

Dalam rangka pencarian alternatif strategi pembangunan pertanian yang makin baik, diperlukan usaha eksplorasi beragam nilai-nilai dasar dan instrumental dari konstelasi nilai pembangunan pertanian secara nasional. Tulisan ini mencoba menggali komponen nilai-nilai tersebut dan kaitannya satu sama lain dengan menggunakan metoda konsentrik, dan dapat merupakan informasi dasar untuk perumusan strategi kebijakan pembangunan sektor pertanian Indonesia pada periode mendatang.

*Doktor Ekonomi Pertanian Universitas Justus Liebig Jerman Barat dan kini dosen Departemen Sosial Ekonomi IPB.

PERBAIKAN PERSEDIAAN PANGAN

Untuk mempertimbangkan konstelasi nilai perbaikan persediaan pangan, diperhatikan nilai sumber produksi pangan dan biaya penggunaan sumber suplemen, biaya impor pangan, dan biaya pengurangan konsumsi pangan. Indonesia, yang masih defisit pangan, berusaha terus untuk mencapai tujuan swasembada dan menyeimbangkan produksi dan konsumsi.

Pada Gambar 1 terlihat peranan dari nilai instrumental dari berbagai alternatif usaha untuk mencapai tujuan dengan memperbesar persediaan pangan (8) dan atau memperkecil pertumbuhan penduduk (1).

Memperkecil pertumbuhan penduduk dapat dipengaruhi atau ditekan oleh usaha pengendalian penduduk (2) dan migrasi atau transmigrasi (3). Investasi keluarga berencana atau Program KB (4) dalam rangka pengendalian penduduk di Indonesia sedikit banyak telah dapat memperkecil tingkat pertumbuhan dari 2,7% menjadi 2,3% per tahun, melalui usaha bersumber dari pengetahuan akal, daya, rencana (6) dan informasi/penerangan KB (7). Apabila tingkat pertumbuhan penduduk harus ditekan lagi sampai menjadi 1,0% per tahun dimungkinkan usaha melalui perangsang ekonomi dan penalti (5). Mungkinkah pada satu saat orang yang tidak ber-KB mendapat hukuman?

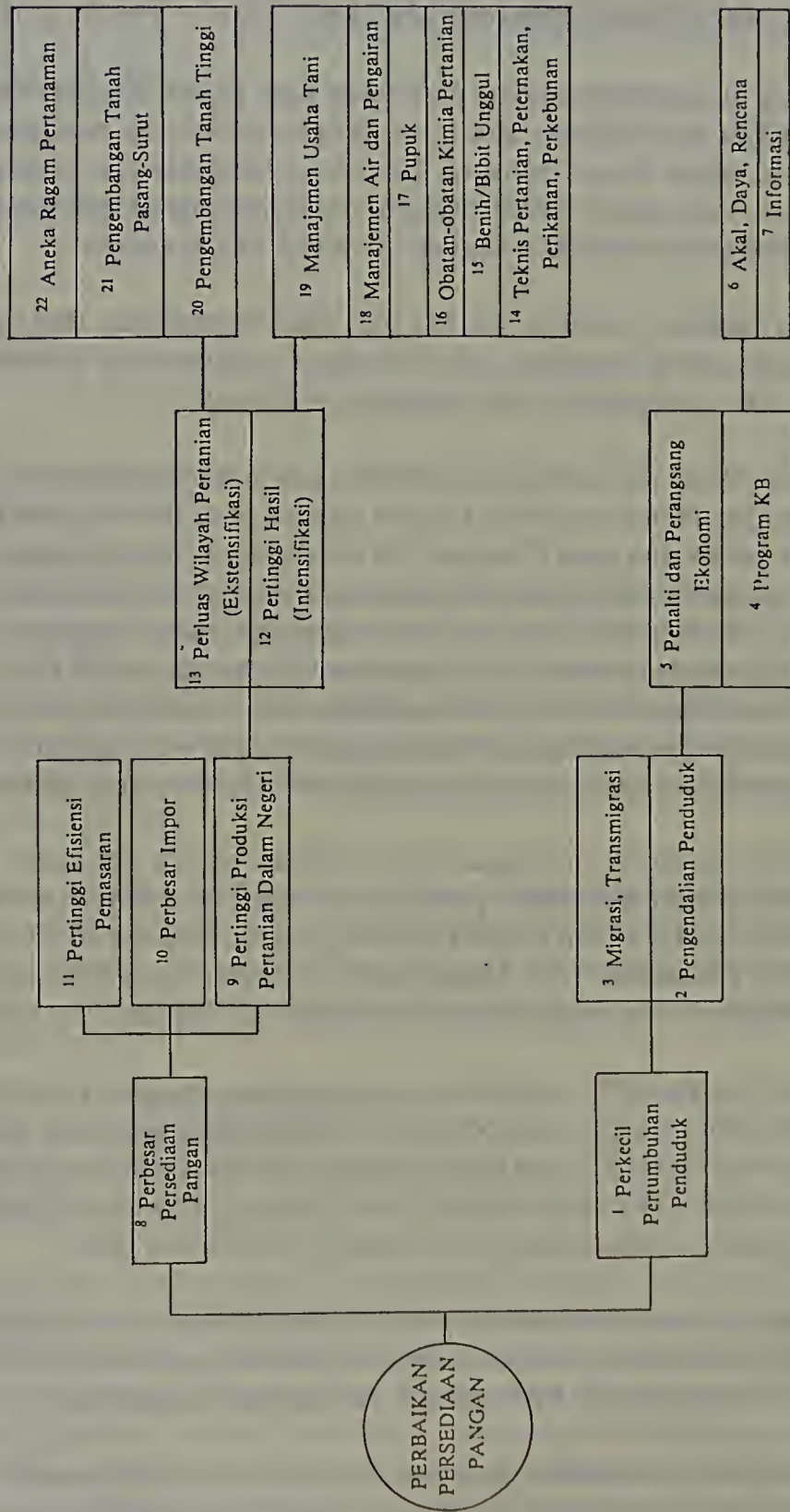
Usaha lain untuk mencapai keseimbangan antara penduduk dan pangan adalah peningkatan persediaan pangan (8), yang dapat dilakukan dengan memperbesar produksi dalam negeri (9), memperbesar impor (10) dan mempertinggi efisiensi pemasaran (11). Usaha-usaha ini tetap harus dilaksanakan walaupun mungkin usaha pengendalian penduduk di Indonesia itu efektif.

Impor pangan (10), meski dapat memecahkan masalah ketidakseimbangan penduduk dan pangan, akan berakibat kurang menyenangkan. Tahun 1978 Indonesia mengimpor 2,5 juta ton beras atau 30% dari beras pasar dunia. Devisa negara akan banyak terserap bagi impor pangan, dan situasi harga hasil pertanian pangan dalam negeri akan terpengaruh kurang baik.

Produksi pertanian dalam negeri (9) dapat ditingkatkan melalui peningkatan hasil/intensifikasi (12) dan perluasan wilayah pertanian (13). Kedua usaha ini (12, 13) masih terus berkembang dan makin digalakkan.

Intensifikasi produksi (12) dapat dilaksanakan melalui usaha penggunaan teknologi baru, yaitu teknis budidaya (14), bibit unggul (15), obat-obatan (16), pupuk (17), manajemen air dan pengairan (18), dan pengelolaan usaha tani (19), baik untuk pertanian (Bimas, Inmas), perikanan (sistem air deras), peternakan (PUTP, PUSP) maupun perkebunan (NES, PRPTE). Dalam banyak

Gambar 1: KESEIMBANGAN PRODUKSI DAN KONSUMSI PANGAN



hal, satu sama lain macam teknologi ini bersifat komplementer dan biasanya dilaksanakan secara paket. Peranan penelitian dan pengembangan di bidang penggunaan teknologi baru tersebut merupakan nilai instrumental penting sekali dalam menunjang intensifikasi produksi.

Lahan yang tersedia untuk produksi pertanian dapat diperluas melalui program reklamasi termasuk proyek pengembangan tanah tinggi (20) dan proyek pengembangan pertanian pasang-surut (21). Efektivitas penggunaan lahan pertanian dapat ditingkatkan dengan usaha penganekaragaman tanaman yaitu dengan multiple cropping dan inter cropping (22) yang dikenal dengan usaha diversifikasi.

Dari uraian di atas ternyata banyak sekali jalan/usaha memperbesar produksi pertanian melalui intensifikasi, ekstensifikasi, dan diversifikasi. Dan semuanya dimungkinkan dikembangkan di Indonesia.

PENINGKATAN KUALITAS HIDUP PETANI

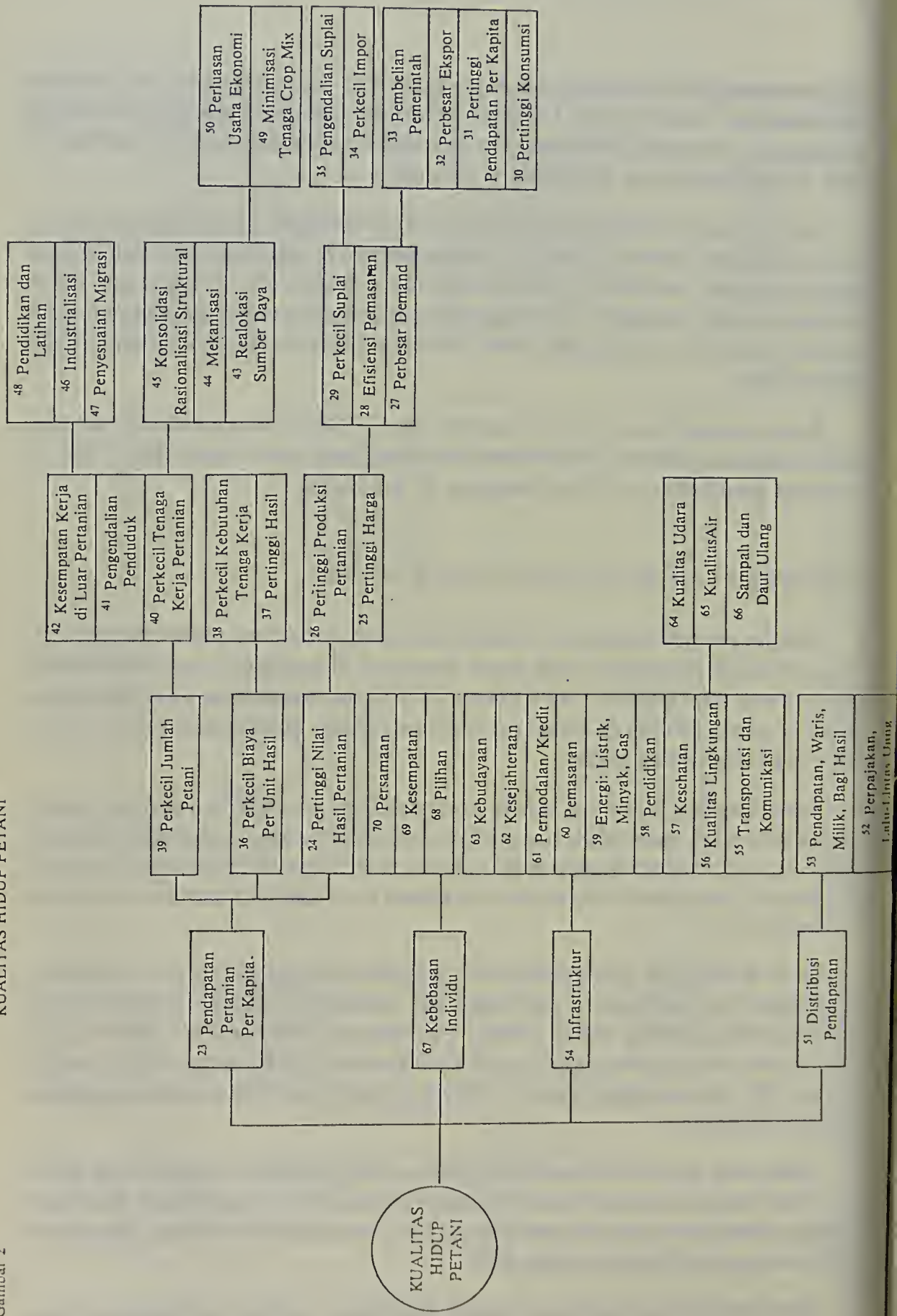
Selama periode Repelita I, II, dan III, prioritas pembangunan ekonomi Indonesia ialah pertanian, yang pada dasarnya diarahkan untuk membangun dasar-dasar bagi industri dan struktur kehidupan masyarakat yang seimbang. Titik beratnya ditujukan kepada perbaikan kualitas hidup masyarakat pedesaan yang kebanyakan petani.

Pada Gambar 2 terlihat bahwa kualitas hidup ini dicirikan dengan pendapatan pertanian yang lebih tinggi (23), distribusi pendapatan yang lebih baik (51) antara pertanian dengan sektor ekonomi lain dan di dalam sektor pertanian sendiri, perluasan infrastruktur pedesaan (54), dan terjaminnya kebebasan individu (67).

Selama sebagian besar penduduk Indonesia bergiat hidup dari pertanian, meningkatkan pendapatan pertanian per kapita (23) adalah jalan langsung memperbaiki kualitas hidup petani. Pendapatan pertanian per kapita dapat diperbesar melalui peningkatan nilai hasil pertanian (24), memperkecil jumlah petani (39), dan menekan biaya produksi per unit hasil (36) tanpa mengganggu kestabilan harga.

Nilai hasil pertanian dapat ditingkatkan dengan jalan mempertinggi harga (25) dan dengan memperbesar volume produksi (26). Harga dapat dinaikkan dengan jalan memperbesar permintaan (27), memperbaiki efisiensi pemasaran (28), dan perkecil relatif suplai (29).

Permintaan hasil pertanian dapat diperbesar melalui pertambahan konsumsi (32). Bila pengaruh dari faktor-faktor ini cukup besar dalam meningkat-



kan permintaan lebih cepat daripada penawaran, maka jelas harga hasil pertanian dapat terdorong ke atas. Jalan lain untuk memperbesar permintaan ialah melalui beragam program pembelian pemerintah terhadap berbagai komoditi pertanian, misalnya beras, jagung, cengkeh, dan lain-lain seperti yang dilaksanakan oleh Bulog baik untuk stock, buffer stock ataupun operasi pasar sepanjang musim dan tahun.

Pada ujung penawaran relatif (29) dapat dipengaruhi dengan kebijakan impor pertanian. Pengurangan impor (34) akan memperkecil penawaran relatif dan mempertinggi harga domestik. Pengendalian penawaran (35) hasil pertanian dapat ditempuh melalui kebijakan harga, subsidi, perizinan (licensing), atau kontrak untuk mengalihkan sumber-sumber dalam menghasilkan product mix.

Efisiensi pemasaran (28) dapat dilihat melalui perbaikan harga tingkat produsen dan rendahnya harga di tingkat konsumen, serta fasilitas pemasaran yang memadai untuk melancarkan transaksi jual/beli barang, penyimpanan, transportasi, komunikasi dan pengolahan produk.

Cara lain untuk meningkatkan nilai hasil pertanian ialah memperbesar produksi (26) dalam arti mutu dan volume, serta mampu bersaing di pasaran.

Pendapatan pertanian per kapita (23) dapat ditingkatkan melalui pengurangan jumlah petani (39). Untuk itu maka sektor pertanian harus direstrukturisasi sedemikian rupa sehingga tenaga kerja pertanian dapat diperkecil secara relatif (40) dan kebutuhan puncak musiman dapat diminimumkan. Petani dan buruh tani yang sebagian meninggalkan usaha petani dapat ditampung dalam kesempatan kerja non-pertanian (42). Pengendalian penduduk (41) dapat pula memperlambat pertambahan petani dan buruh tani.

Kebutuhan tenaga kerja pertanian (40) dapat diperkecil dengan jalan mekanisasi (44), konsolidasi/rasionalisasi struktur tata guna tanah (45), realokasi sumber-sumber daya (43) yang dapat menghasilkan crop mix dengan minimisasi tenaga kerja (49), dan perluasan usaha dengan cara memperbesar luas usaha tani atau memperkecil jumlah unit usaha (50). Cara ini akan dapat mengurangi persediaan tenaga kerja di pedesaan dan meningkatkan upah.

Untuk itu maka kesempatan kerja non-pertanian (42) perlu disediakan. Hal ini harus didukung dengan penyesuaian kebijakan migrasi/penyebaran penduduk (47) dan industrialisasi pedesaan (46) untuk mengurangi urbanisasi. Persediaan tenaga kerja yang akan mengisi bidang non-pertanian dapat ditingkatkan ketrampilannya melalui pendidikan, latihan dan penyuluhan (48) yang tersedia di pedesaan dan mudah dijangkau.

Peningkatan pendapatan pertanian per kapita (23) dapat ditempuh dengan jalan menekan biaya produksi (36), sehingga memperbesar penerimaan bersih pada tingkat harga tertentu. Usaha ini harus dibarengi pula dengan memperbesar produktivitas hasil per satuan luas (37) dan atau per unit tenaga kerja (38). Penggunaan teknologi perlu sekali untuk mencapai tujuan tersebut.

Kualitas hidup petani dapat pula diperbaiki dengan jalan perbaikan distribusi pendapatan (51) di dalam sektor pertanian sendiri maupun antara sektor pertanian dan sektor ekonomi lainnya. Pembangunan pertanian Indonesia harus mendorong terciptanya distribusi pendapatan yang baik melalui program pemerataannya atau melalui kebijakan harga dan pendapatan, perpajakan (52) maupun sistem bagi hasil (53).

Pada saat di mana sektor pertanian itu makin berkembang dan bersifat usaha komersial, maka investasi infrastruktur (54) perlu ditingkatkan untuk menunjang pertanian dan pasarnya di perkotaan. Perbaikan efektivitas produksi dan pemasaran hasil pertanian makin memerlukan investasi infrastruktur dalam bidang transportasi dan komunikasi (55), elektrifikasi pedesaan (59), pemasaran (60) dan perkreditan atau permodalan (61). Investasi infrastruktur lainnya untuk kesejahteraan hidup petani perlu dikembangkan pula yaitu fasilitas kesehatan dan sanitasi (57), kegiatan kebudayaan (63), kesempatan pendidikan (58), kualitas lingkungan (56), dan investasi kesejahteraan umumnya (62).

Kebebasan individu (67) sebagai komponen kualitas hidup petani berkaitan pula dengan perkembangan sektor pertanian. Hal ini tercermin pada keinginan petani untuk memperoleh kebebasan dalam hal pilihan (68), kesempatan (69), dan persamaan (70), sebagaimana yang diperoleh saudaranya yang di perkotaan. Kebebasan seperti ini akan berpengaruh baik dalam keputusan petani untuk mengelola usaha tani dan pemasaran hasilnya.

KONTRIBUSI PERTANIAN DALAM PEMBANGUNAN

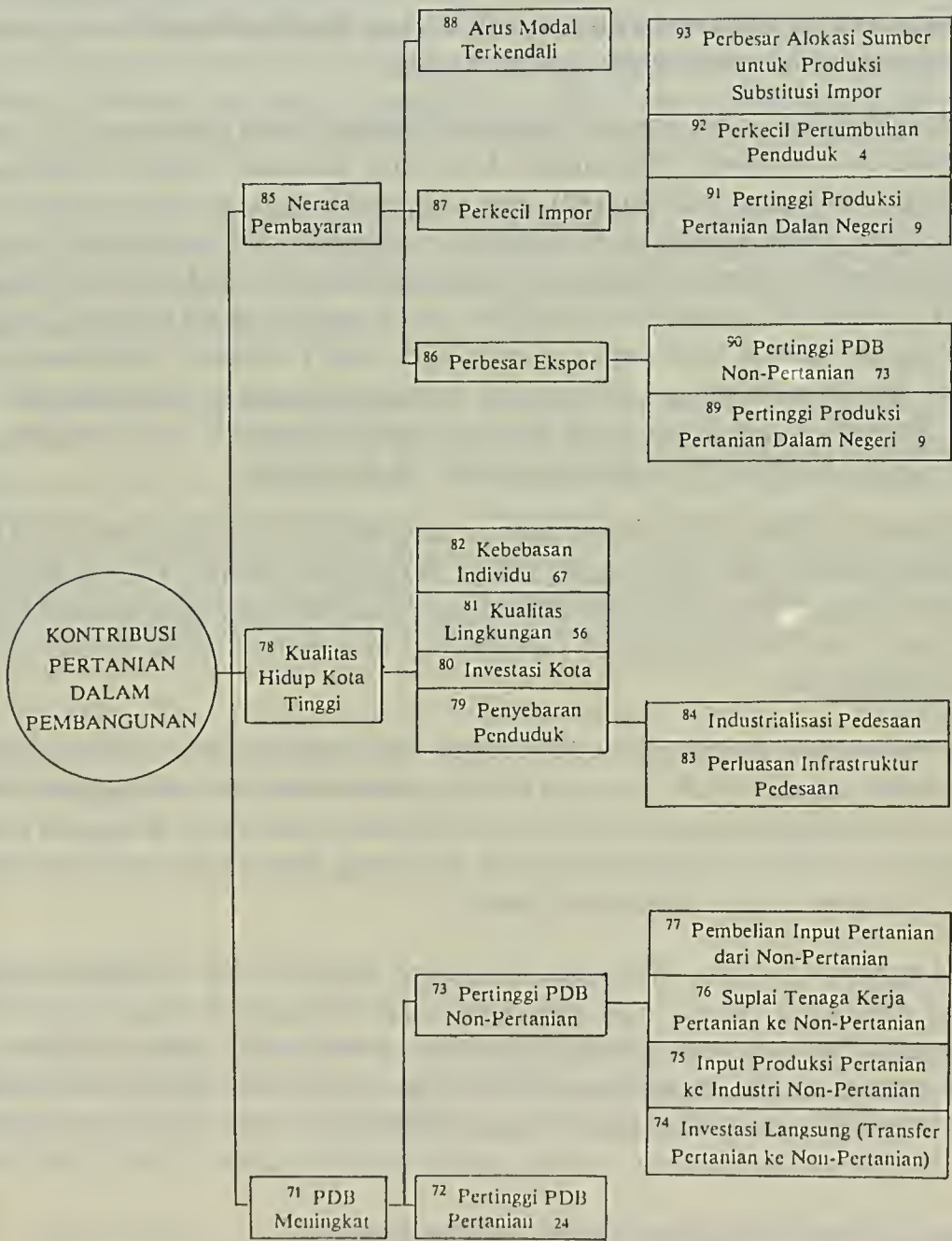
Selain penyediaan pangan masih banyak kontribusi berharga dari sektor pertanian untuk pembangunan ekonomi non-pertanian. Gambar 3 memperlihatkan interaksi kontribusi tersebut dan jalan untuk mencapainya.

Pembangunan sosial dan ekonomi dapat ditingkatkan dengan memperbesar Produk Domestik Bruto - PDB (71), perbaikan kualitas hidup kota (78), dan neraca pembayaran yang baik (85).

Total PDB (71) dapat diperbesar dengan meningkatkan PDB sektor pertanian (72) atau nilai hasil pertanian (24), dan dengan mempertinggi PDB non-

Gambar 3

PERTANIAN DALAM PEMBANGUNAN



pertanian (73). Sektor pertanian dapat menyumbang peningkatan GNP non-pertanian melalui penyediaan faktor-faktor produksi oleh industri non-pertanian (75), penyediaan bahan baku untuk industri pengolahan atau pengalengan, daging, susu, sayur, buah dan lain-lain. Sumbangan pertanian dalam pembangunan dapat pula melalui penyediaan tenaga kerja pertanian di pedesaan untuk sektor non-pertanian (76) di perkotaan, pembelian input produksi dari hasil industri non-pertanian (77), dan transfer modal pertanian kepada investasi langsung ke sektor non-pertanian (74) yang menghasilkan barang dan jasa sehingga meningkatkan PDB non-pertanian.

Banyak jalan untuk mengembangkan kualitas hidup perkotaan (78), yaitu peningkatan investasi infrastruktur kota (80), investasi kualitas lingkungan (81), dan kebebasan individu (82). Bila kota makin luas, padat dan makin terkonsentrasi maka kebijakan penyebaran penduduk (79) yang diikuti dengan industrialisasi pedesaan (84) dan perluasan infrastruktur pedesaan (83) penting untuk penduduk memperoleh pekerjaan tanpa harus migrasi ke kota. Kualitas lingkungan hidup di kota dapat diperbaiki dengan kebijakan penyebaran penduduk dan industri yang menyediakan perbaikan kualitas udara (64) dan air (65). Perhatian harus tertumpu kepada masalah sampah dan buangan dan daur ulang (66) baik di pedesaan maupun di perkotaan.

Sumbangan sektor pertanian lainnya ialah kepada neraca pembayaran (85) terutama dengan luar negeri, yang dapat menghindari defisit. Hal ini dapat dilakukan dengan menggalakkan ekspor pertanian (86) dan memperkecil impor (87), serta mengendalikan atau rasionalisasi arus modal untuk stabilisasi neraca pembayaran.

Ekspor dapat ditingkatkan (86) dengan jalan memperbesar produksi pertanian dalam negeri (89, 9), di mana kebijakan produksi dan perdagangan harus dapat mengalokasikan sumber-sumber yang dimanfaatkan untuk komoditi pertanian ekspor. PDB non-pertanian yang ditunjang oleh bahan baku pertanian (90, 73) seperti yang diuraikan di muka.

Memperkecil impor (87) dapat ditempuh dengan jalan menekan pertambahan penduduk (92, 4), sehingga permintaan terhadap barang impor dapat dikurangi. Dengan meningkatkan produksi pertanian (91) yang substitusi barang impor, maka impor dapat dikurangi. Untuk itu diperlukan alokasi sumber-sumber yang diperlukan bagi produksi substitusi barang impor (93).

ADMINISTRASI DAN POLITIK PERTANIAN

Prasyarat untuk perumusan perencanaan kebijaksanaan dan program untuk mencapai nilai-nilai pembangunan pertanian ialah suatu struktur adminis-

trasi dan organisasi pemerintahan pada semua tingkat yang lentur (flexible) dan tanggap (responsive) kepada kebutuhan masyarakat. Pilihan-pilihan harus dibuat, komplementaritas dimanfaatkan, konflik dipecahkan, dan kebijakan dilaksanakan sesuai dengan tersedianya sumber-sumber fisik, manusia, teknis dan kelembagaan.

Fleksibilitas dan tanggap pemerintahan di atas hendaknya dapat memperkecil atau tidak menimbulkan konsekuensi pertentangan kepentingan ekonomi dan sosial, baik untuk kebijakan pembangunan pertanian jangka pendek maupun jangka panjang. Sesungguhnya nilai dalam kapasitas administrasi pembangunan pertanian adalah politik pertanian (agricultural policy).

Politik pembangunan pertanian mencerminkan kepentingan dalam dan luar negeri serta hubungan dengan ekonomi internasional. Artinya peran ekonomi sektor pertanian akan dapat dirangsang karena ada kebutuhan absolut dan kemauan politik tersebut.

Nilai-nilai yang termasuk dalam administrasi dan politik pembangunan ekonomi sektor pertanian yang efektif untuk penyusunan kebijakan, program, proyek dan kegiatan, yaitu: (1) Koordinasi perencanaan, pengambilan keputusan dan pelaksanaannya; (2) Sumber informasi terpercaya tentang hasil-hasil pelaksanaan keputusan-keputusan dan tentang masalah-masalah yang harus mendapat pengawasan; (3) Arena kebijakan teknis dan ekonomis dari sistem pertanian yang memungkinkan sistem itu berfungsi tanpa hambatan politis; (4) Kemudahan bagi para ahli pertanian dalam ikut mempengaruhi perencanaan dan proses administrasi pada semua tingkat; (5) Kemampuan analitik untuk memperhitungkan semua informasi relevan dari aparat administrasi pembangunan pertanian.

IMPLIKASI

Nilai-nilai dasar dan instrumental dari empat konstelasi nilai pembangunan pertanian, yaitu pangan, kualitas hidup, kontribusi sektor pertanian, dan administrasi dan politik pertanian, dapat merupakan informasi deskriptif yang berharga untuk analisis sektor pertanian dalam pembangunan ekonomi.

Analisis sektor pertanian secara nasional dengan metode kuantitatif, misalnya systems simulation, mathematical programming dan econometric, akan memberikan hasil yang bermanfaat bagi para perencana, pengambil keputusan dan pelaksana pembangunan ekonomi sektor pertanian.

Konstelasi nilai pembangunan pertanian pada taraf sekarang ini paling tidak telah menggambarkan kaitan nilai dasar dan instrumental baik horison-tal maupun vertikal, dan merupakan horison pandangan yang komprehensif.

Mengingat prioritas pembangunan ekonomi Indonesia ialah pertanian, maka sangat dimungkinkan bahwa analisis sektor pertanian dengan konstelasi nilai-nilainya yang integratif dapat menghadiahkan beberapa alternatif strategi kebijakan yang lebih baik.

PUSTAKA:

1. Biggs, Stephen D., et al., *Agricultural Sector Analysis*, A/D/C Teaching and Research Forum No. 11, 1977.
2. Saefuddin, Ahmad M., *Pertanian dan Pedesaan*. Ceramah Seminar P3K Bank Indonesia, LPPI, 1981.

PENGEMBANGAN PERTANIAN DAN INDUSTRIALISASI*

Soedarsono HADISAPOETRO

PENDAHULUAN

Pertanian merupakan sektor yang sangat penting dalam ekonomi Indonesia. Karena itu sejak Pelita I sampai sekarang pembangunan sektor ini memperoleh prioritas utama. Dalam Repelita IV yang akan datang dan Repelita-Repelita berikutnya sektor pertanian akan tetap memegang peranan utama. Perkembangan produksi pangan dan bahan baku untuk industri di dalam negeri serta bahan ekspor yang dihasilkan dari sektor ini akan tetap memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap perkembangan harga, persediaan bahan mentah dan pemupukan devisa negara.

Sekarang ini bangsa Indonesia tengah melaksanakan Repelita III, suatu tahapan pembangunan dari periode pembangunan jangka panjang yang terdiri atas serangkaian Repelita-Repelita. Karena itu, tahapan Repelita III ini mempunyai peranan penting dalam mengkaji perkiraan-perkiraan strategis yang mendasari perumusan dan pelaksanaan pembangunan jangka panjang maupun Repelita-Repelita tahapan berikutnya seperti dirumuskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1978. Kajian ini amat penting, karena di dalam Pembangunan Jangka Panjang direncanakan terjadi transformasi struktural perekonomian Indonesia dari struktur agraris menjadi struktur industri. Perlu dikaji secara mendasar, perkiraan-perkiraan strategis yang menentukan dinamika imbalan antara sektor pertanian dan industri, dalam proses pembangunan jangka panjang maupun di dalam tahapan-tahapan Pelita yang saling berkesinambungan.

Berlandaskan kepada GBHN, maka tujuan Repelita III adalah meningkatkan taraf hidup, kecerdasan dan kesejahteraan seluruh rakyat yang makin me-

*Prasaran pada Seminar Industrialisasi Dalam Rangka Pembangunan Nasional yang diadakan oleh CSIS pada tanggal 11 Desember 1981 di Jakarta. Prof. Ir. Soedarsono HADISAPOETRO adalah Menteri Pertanian RI.

rata dan adil serta meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya. Hal ini dalam pertanian berarti bahwa segala usaha mencapai tujuan dengan meningkatkan pertumbuhan produksi, meratakan penyebaran hasil produksi serta memperluas kesempatan kerja harus berjalan bersama dan seimbang. Kebijaksanaan pembangunan dalam Repelita III tetap berlandaskan pada *Trilogi Pembangunan* dengan sasaran yang lebih menonjol kepada segi pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang mengarah kepada terwujudnya keadilan sosial. Untuk mencapai sasaran pemerataan itu, Bapak Presiden telah menetapkan delapan jalur pemerataan. Delapan jalur pemerataan menuju terciptanya keadilan sosial tersebut harus mampu dituangkan ke dalam berbagai langkah dan kegiatan pembangunan pertanian.

Sesuai dengan tahap pengembangannya, pembangunan pertanian dalam Pelita III diarahkan untuk mencapai tujuan sebagai berikut:

- a. Meningkatkan produksi pangan menuju swasembada karbohidrat non-terigu, sekaligus meningkatkan gizi masyarakat melalui penyediaan protein, lemak, vitamin, dan mineral;
- b. Meningkatkan tingkat hidup petani melalui peningkatan penghasilan petani;
- c. Memperluas lapangan kerja di sektor pertanian dalam rangka pemerataan pendapatan;
- d. Meningkatkan ekspor sekaligus mengurangi impor hasil pertanian;
- e. Meningkatkan dukungan yang kuat terhadap pembangunan industri untuk menghasilkan barang jadi atau setengah jadi;
- f. Memanfaatkan dan memelihara kelestarian sumber alam serta memelihara dan memperbaiki lingkungan hidup;
- g. Meningkatkan pertumbuhan pembangunan pedesaan secara terpadu dan serasi dalam kerangka pembangunan daerah.

Ketujuh tujuan Pembangunan Pertanian tersebut selanjutnya dinyatakan sebagai *Sapta Karya Pembangunan Pertanian*.

Walaupun sudah banyak hasil-hasil yang kita capai sejak Pelita I sampai sekarang, namun masih banyak dihadapi beberapa masalah pokok yang harus dipecahkan. Masalah-masalah tersebut meliputi antara lain masalah penyelenggaraan produksi, pemasaran dalam kaitannya dengan peranan sektor pertanian dalam usaha pemupukan devisa, pembangunan sektor pertanian dalam kaitannya dengan pembangunan industri, kelestarian sumber daya alam dan pengembangan lingkungan hidup, peranan pembangunan pertanian dalam meningkatkan pertumbuhan dan pembangunan pedesaan secara terpadu dan serasi, lapangan kerja, dan pemerataan pendapatan di sektor pertanian dan usaha peningkatan taraf hidup petani melalui peningkatan penghasilannya.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka dalam usaha menunjang pengembangan industri, dilaksanakan kegiatan-kegiatan:

- a. Menyelenggarakan asas persangkutpautan pembangunan Pertanian dan Pembangunan Industri untuk memperbaiki keadaan pasaran pertanian dan hasil perindustrian, melalui kebijaksanaan impor dan ekspor hasil pertanian dan hasil olahannya serta sarana produksi pertanian;
- b. Memanfaatkan teknologi maju pengolahan hasil pertanian untuk meningkatkan dan mengembangkan teknologi yang menjamin perluasan kesempatan kerja;
- c. Pengembangan dan adaptasi teknologi yang menjamin penciptaan keseimbangan pertanian dan industri tanpa menimbulkan akibat sampingan yang buruk bagi kelestarian lingkungan;
- d. Mengembangkan penggunaan teknologi adaptif di dalam sistem usaha tani komersial dan mampu memberikan perluasan lapangan kerja di daerah pedesaan. Perluasan usaha tani dilakukan secara rasional dan sedapat mungkin disejajarkan dengan tingkat teknologi yang sedang berkembang;
- e. Menyusun dan mengembangkan proyek khusus di daerah transmigrasi dalam rangka pengolahan hasil pertanian sebagai bahan baku industri.

HASIL-HASIL PEMBANGUNAN PERTANIAN

Hasil-hasil yang dicapai dari pembangunan pertanian yang kita laksanakan selama ini antara lain meliputi meningkatnya pendapatan petani, meningkatnya produksi hasil-hasil pertanian, meningkatnya pendapatan negara berupa devisa dari produksi komoditi ekspor pertanian dan terciptanya perluasan kesempatan kerja. Kebutuhan Manusia Indonesia yang meliputi kebutuhan material dan kebutuhan mental spiritual, termasuk pemenuhan kebutuhan kesempatan kerja atau lapangan kerja menunjukkan peningkatan yang disebabkan bukan saja karena jumlah penduduknya yang meningkat, tetapi karena keinginan manusia Indonesia untuk memperoleh kemajuan dan memperbaiki hidupnya juga makin meningkat. Ketrampilan serta kesediaan petani dalam menerima dan menerapkan teknologi baru untuk usaha mempertinggi produksi dan pendapatannya menjadi makin meningkat, sehingga faktor-faktor produksi seperti pupuk dan pestisida sudah menjadi kebutuhan mutlak bagi petani.

Pembangunan prasarana terus meningkat di pedesaan, sehingga merupakan modal dasar yang nyata dalam peningkatan produksi dan pendapatan petani yang lebih baik pada waktu yang akan datang.

Pembangunan dan pembinaan Wilayah Unit Desa (Wilud) yang telah dilengkapi dengan pengembangan KUD, BRI Unit Desa dan Lembaga-lembaga

Penyuluhan, telah memudahkan petani dalam meningkatkan produksi serta pengolahan dan pemasaran hasilnya.

Produksi komoditi pertanian sejak Pelita I sampai saat ini secara keseluruhan menunjukkan peningkatan yang cukup berarti, namun sampai sekarang kebutuhan pangan belum sepenuhnya dapat dicukupi dari produksi dalam negeri. Dari 23 komoditi terpenting: ubi jalar, ikan darat, tembakau dan kopra masih mengalami perkembangan produksi yang lamban. Tetapi produksi beras, ikan laut, telur, kelapa sawit, gula, tebu dan kayu rimba mengalami peningkatan yang menggembirakan (Lampiran I, II, III, IV dan V).

Dalam bidang penelitian, melalui program nasional penelitian, telah dicapai hasil-hasil positif dalam menunjang peningkatan produksi pertanian pada umumnya.

Penelitian dapat dibagi atas: penelitian pangan, penelitian nonpangan dan penelitian sumber daya alam. Penelitian pangan terutama ditujukan untuk memperoleh hasil produksi yang tinggi dalam rangka memenuhi kebutuhan konsumsi yang berupa: karbohidrat, protein, vitamin dan mineral. Hasil yang telah dicapai, antara lain telah ditemukannya berbagai varietas unggul. Penelitian nonpangan mencakup penelitian di bidang perkebunan yang terutama ditujukan kepada beberapa jenis tanaman, yaitu: karet, kopi, coklat, tembakau, kelapa dan kelapa sawit. Penelitian di bidang kehutanan antara lain meliputi budidaya hutan, sifat hasil hutan, eksploitasi hutan, pengolahan dan penggunaan hasil hutan dan pemasaran hasil hutan.

Penelitian sumber daya alam mencakup penelitian sumber daya tanah yang terdiri dari pemetaan, kesuburan dan konservasi tanahnya, penelitian sumber daya air, penelitian sumber daya hutan dan penelitian plasma nutfah.

Bidang Penyuluhan Pertanian telah menunjukkan peningkatan-peningkatan dalam kegiatan-kegiatan melalui penyelenggaraan kursus-kursus tani yang meliputi tani dewasa, tani taruna dan tani wanita, demonstrasi plot, demonstrasi usaha tani, siaran pertanian lewat radio, televisi, video dan film, penyebaran informasi pertanian serta peningkatan sistem kerja latihan dan kunjungan. Dalam Penyuluhan Pertanian diusahakan untuk mengikutsertakan secara aktif tenaga muda baik pemuda di desa maupun pemuda di kota di dalam kegiatan pembangunan pertanian lewat mekanisme yang dapat memenuhi kebutuhan, kemampuan dan aspirasi golongan tersebut. Pendidikan dan latihan, yang ditujukan untuk meningkatkan kemampuan dan ketrampilan dari pegawai-pegawai yang bekerja dalam bidang pemberian jasa kepada petani juga telah ditingkatkan. Pendidikan ini dilaksanakan di Balai Latihan Pegawai Pertanian, Balai Latihan Kehutanan dan Balai Ketrampilan Penangkapan Ikan.

KAITAN SEKTOR PERTANIAN DENGAN SEKTOR INDUSTRI

Kegiatan pertanian sebagai salah satu sektor perekonomian merupakan penerapan ilmu dan teknologi serta karya manusia melalui pengendalian proses produksi biologis tumbuh-tumbuhan dan hewan, sehingga tumbuh-tumbuhan dan hewan tersebut menjadi lebih bermanfaat bagi manusia daripada tanpa penerapan ilmu dan teknologi serta karya manusia. Dalam arti luas pertanian mencakup pula tiga kegiatan lainnya, yaitu: (a) meningkatkan mutu dan nilai hasil produksi biologis melalui usaha-usaha pengolahan, termasuk penyimpanan dan pengawetan, serta pemasaran; (b) meningkatkan pemeliharaan dan pemanfaatan sumber daya alam sehingga alam dapat memberikan hasil secara lumintu tanpa mengganggu kelestariannya; (c) mengembangkan keorganisasian dan kelembagaan serta menerapkan tata laksana dan pengolahan usaha yang efektif dan efisien.

Kemajuan pemanfaatan sumber daya alam tidak hanya tergantung pada kekayaan sumber daya alam itu saja, tetapi juga sangat ditentukan oleh teknologi yang diterapkan dalam pemanfaatannya. Teknologi dapat mengubah kualitas inferior menjadi kualitas yang lebih baik. Dengan kata lain nilai tambahan pada suatu sumber daya alam dapat ditingkatkan melalui penerapan teknologi yang tepat. Dalam hubungan ini dikenal istilah industrialisasi pertanian yang mengandung arti bahwa usaha pertanian itu diselenggarakan menurut teknologi maju, di mana petani menggunakan akal dan karyanya secara maksimal guna dapat mengendalikan dan memperbaiki semua faktor biofisik yang mempengaruhi proses produksi biologis tumbuh-tumbuhan dan hewan, memperbaiki pengolahan produk tersebut menjadi komoditi yang ekonomis lebih bermutu dan meningkatkan ketrampilan untuk memasarkannya. Penggunaan teknologi maju dalam rangka industrialisasi pertanian tersebut umumnya merupakan penggunaan sarana produksi hasil industri yang berupa alat-alat dan mesin pertanian, pupuk dan pestisida di samping penerapan sistem bercocok tanam dan penggunaan benih/bibit yang lebih baik (unggul).

Dalam Sapta Karya Pembangunan Pertanian yang telah disebutkan di muka, secara tegas disebutkan bahwa salah satu tujuan Pembangunan Pertanian, yaitu untuk meningkatkan dukungan yang kuat terhadap pembangunan industri untuk menghasilkan barang jadi atau setengah jadi. Dengan demikian jelas terlihat hubungan yang erat antara pembangunan pertanian dan sektor industri. Dalam kaitan itu, baik pada tahapan Pelita II maupun dalam Pelita III ini dukungan sektor pertanian terhadap sektor industri secara nyata perkembangannya cukup menggembirakan. Satu contoh yang dapat dikemukakan di sini ialah bahwa dalam rangka meningkatkan industri pengolahan kayu di dalam negeri, maka kebijaksanaan ekspor hasil kehutanan diarahkan

pada peningkatan ekspor hasil-hasil industri pengolahan kayu, sedangkan ekspor kayu dalam bentuk gelondongan (logs) dibatasi. Hal ini selain bertujuan untuk meningkatkan industri pengolahan kayu di dalam negeri, juga dimaksudkan untuk meningkatkan kesempatan kerja di dalam negeri, memperoleh harga penjualan maksimal dari setiap unit massa kayu bulat di luar negeri dan untuk memenuhi konsumsi dalam negeri dengan harga yang dapat dijangkau oleh masyarakat banyak. Kebijakan tersebut dituangkan dalam Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri, yakni: Menteri Pertanian, Menteri Perdagangan dan Koperasi, dan Menteri Perindustrian, tanggal 8 Mei 1980 (SKBTM).

Pelaksanaan SKBTM tersebut hingga saat ini baik dalam kaitannya dengan pengembangan industri di dalam negeri maupun pada penurunan ekspor logs dan peningkatan ekspor kayu olahan perkembangannya cukup menggembirakan. Perkembangan industri kayu meningkat dengan cepat. Pada bulan Desember 1979 tercatat hanya terdapat 59 unit industri kayu lapis dengan kapasitas output 2,4 juta m³. Sedangkan sampai Juni 1981 tercatat telah ada sebanyak 190 unit industri kayu lapis dengan kapasitas 8,3 juta m³.

Industri penggergajian telah naik dari 174 unit industri dengan kapasitas output 6,3 juta m³ pada Desember 1979 menjadi 329 unit industri penggergajian dengan kapasitas output 9,6 juta m³. Proyeksi ekspor kayu olahan selama Pelita IV diperkirakan akan mencapai 18,2 juta m³ untuk kayu lapis dan 13,82 juta m³ untuk kayu gergajian.

Di samping industri perkayuan, bidang-bidang usaha lain yang mendapat dukungan besar dari sektor pertanian ialah:

- a. Industri Pertanian Terpadu (integrated agro industry);
- b. Industri Sarana Produksi Pertanian;
- c. Industri Pengolahan Hasil Pertanian;
- d. Industri Alat-alat dan Mesin Pertanian.

Industri Pertanian Terpadu (integrated agro industry) meliputi usaha-usaha yang menghasilkan produk pertanian sebagai bahan mentah dan mengolahnya menjadi komoditi yang ekonomis lebih tinggi nilainya. Pengembangan industri pertanian yang terpadu ini selain dilaksanakan dalam bentuk terpadu dengan usaha pertanian yang besar seperti usaha-usaha perkebunan dalam rangka PMA/PMDN, juga dilaksanakan dalam pola kerja Perusahaan Inti Rakyat (PIR) yang mengikutsertakan masyarakat golongan ekonomi lemah. Bidang-bidang usaha yang tergolong industri pertanian terpadu pada umumnya mendapat prioritas utama dalam rangka penanaman modal (PMA/PMDN), yaitu bidang usaha yang mendapat insentif penanaman modal yang lebih daripada bidang-bidang usaha yang tidak tergolong prioritas utama.

Industri Sarana Produksi Pertanian, meliputi usaha-usaha yang menghasilkan sarana produksi, yaitu pupuk, pestisida, benih, makanan ternak dan sebagainya. Industri Sarana Produksi Pertanian ini berkembang baik dalam bentuk usaha besar maupun dalam bentuk usaha rakyat secara kecil-kecilan seperti produksi pupuk organik/kompos, pupuk kapur dan sebagainya (Lampiran VII).

Industri Pengolahan Hasil Pertanian yang meliputi usaha pengolahan hasil pertanian sebagai bahan baku menjadi komoditi yang secara ekonomis lebih tinggi nilainya, seperti penggilingan padi, penggilingan tapioka, pengolahan ikan secara tradisional dan pengolahan ikan dan udang beku secara modern (Lampiran VII). Dalam kaitannya dengan industri pengolahan hasil pertanian, kebijaksanaan pengembangan diarahkan untuk penggunaan teknologi tepat guna dan diutamakan bagi pengembangan industri padat karya maupun "industri rumah" (home industry). Pengembangan industri pengolahan hasil pertanian maupun perusahaan inti, yaitu industri yang memberikan pelayanan bagi petani sekitarnya. Hal ini penting untuk menjamin kesinambungan penyediaan bahan baku dan untuk pembinaan yang terpadu.

Industri alat-alat dan mesin-mesin pertanian, meliputi usaha menghasilkan alat-alat dan mesin pertanian seperti traktor, sprayer, huller, cangkul, garpu, dan lain sebagainya. Pelaksanaan usaha intensifikasi pertanian juga telah mendorong berkembangnya usaha-usaha industri alat-alat dan mesin pertanian, yang merupakan penyempurnaan dan pengembangan dari alat tangan dan alat yang ditarik hewan, seperti traktor, alat dan mesin pengolahan tanah, alat dan mesin irigasi, alat dan mesin pemberantasan hama serta alat-alat dan mesin sumber energi pedesaan (Lampiran VIII).

MENUJU PERTANIAN MODERN

Sasaran utama Pembangunan Jangka Panjang adalah tercapainya landasan yang kuat bagi bangsa Indonesia untuk tumbuh dan berkembang atas kekuatannya sendiri menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Sasaran yang hendak dicapai dalam bidang ekonomi dengan pelaksanaan Pembangunan Jangka Panjang adalah struktur ekonomi yang seimbang di mana terdapat kemampuan dan kekuatan industri yang maju yang didukung oleh pertanian yang modern, dengan kekuatan dan kemampuan yang tangguh.

Pertanian modern dan berkemampuan tangguh dalam struktur ekonomi seimbang yang ingin dituju adalah pertanian yang meliputi:

1. Komponen manusia petani modern sebagai perwujudan dari manusia Pancasila;

- b. Komponen sektor pertanian sebagai subsistem tata ekonomi dan tata sosial budaya masyarakat Indonesia.

Adapun ciri-ciri dari petani modern adalah:

- a. Petani yang bekerja dengan teknologi maju, dengan efisiensi usaha tani yang tinggi, dan terus meningkat sesuai dengan perkembangan ilmu dan teknologi, ekonomi, dan sosial budaya dari kehidupan bermasyarakat;
- b. Petani yang menghasilkan bahan-bahan yang selalu disesuaikan dengan permintaan pasar baik dalam mutu maupun dalam jumlah;
- c. Penggunaan tanah, sumber alam lainnya, tenaga kerja dan modal pada usaha taninya, di mana perbandingan optimal penggunaan faktor-faktor produksi dapat berubah sesuai dengan perubahan pasar, kesempatan kerja dan teknologi usaha tani.

Jadi usaha tani dari petani modern adalah dinamis, fleksibel dan terus meningkat produktivitasnya. Agar ciri-ciri itu dapat tercapai, usaha tani itu harus bersifat komersial dan didukung oleh:

- a. fasilitas pengangkutan dan tata-niaga yang menjamin lancarnya mobilitas hasil bumi;
- b. fasilitas kredit yang menjamin tersedianya dana permodalan;
- c. industri progresif yang menghasilkan sarana produksi modern seperti pupuk, pestisida serta peralatan pertanian yang sesuai dengan tingkat teknologi usaha tani tersebut;
- d. fasilitas penyuluhan, pendidikan dan penelitian yang menunjang kemampuan dan peningkatan ketrampilan petani dan teknologi usahanya.

Petani modern mengusahakan tanaman pangan, perkebunan, peternakan, serta perikanan dalam suatu organisasi usaha tani yang terpadu dan optimal.

Sedangkan sektor pertanian yang modern dan berkemampuan tangguh dalam struktur ekonomi seimbang yang ingin dituju adalah sektor pertanian yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. merupakan rangkuman dari berbagai usaha tani modern yang mengusahakan aneka ragam hasil tanaman dan hewan dari berbagai perwujudan sumber-sumber daya alam dengan seperangkat peralatan pertanian dan dana-dana usaha;
- b. mampu menjamin pengadaan pangan, bahan sandang serta bahan baku, bahan jadi dan setengah jadi, yang dibutuhkan langsung oleh masyarakat, maupun melalui pengolahan sektor industri;
- c. mampu memberikan lapangan kerja yang merata dan penghasilan yang cukup untuk membina kesejahteraan umum bagi warganya, hingga dapat menyerap hasil-hasil sektor lain;

- d. mempunyai cadangan tenaga kerja yang trampil dan fleksibel, yang sewaktu-waktu dapat dimanfaatkan oleh sektor industri atau lainnya;
- e. mempunyai struktur yang merata, tanpa adanya proporsi yang pincang antara petani kuat dan petani lemah serta antara wilayah pertanian maju dan wilayah pertanian terbelakang.

Pengembangan Pertanian dan Industrialisasi mempunyai hubungan yang kait-mengkait. Hubungan tersebut dapat dikelompokkan dalam 4 aspek yang penting, yaitu:

- a. kaitan dengan kegiatan dalam bidang produksi;
- b. kaitan dengan kegiatan dalam bidang sarana produksi;
- c. kaitan dengan kegiatan dalam bidang ketenagakerjaan;
- d. kaitan dengan kegiatan dalam permodalan dan pembiayaan;

Kaitan dengan kegiatan dalam bidang produksi menyangkut masalah pemilihan produk yang tepat yang dapat mempererat kaitan industri dan pertanian dalam rangka pengembangan masing-masing. Dalam hal ini perlu dikembangkan produk-produk pertanian yang berpotensi untuk dapat diolah secara ekonomis oleh sektor industri. Sebaliknya, sektor industri supaya mengarahkan orientasinya kepada produk-produk yang dapat memanfaatkan bahan baku hasil pertanian, dengan mengingat potensi pemasaran hasil yang ditentukan oleh permintaan konsumen. Kelompok industri yang bisa dikembangkan antara lain industri tekstil dengan bahan baku dari kapas, industri bahan makanan dengan bahan baku dari produksi pangan dan hortikultura, industri tembakau atau lebih luas lagi industri dengan bahan baku dari hasil perkebunan seperti karet, kelapa sawit, kopra, tebu serta industri dari hasil kehutanan.

Di samping industri besar dan menengah seperti di atas, untuk menggalakan modernisasi desa, lokasi industri diarahkan mendekati produksi bahan baku di daerah pedesaan.

Dasar pertimbangannya ialah:

- a. produk pertanian banyak yang mudah rusak dan lekas busuk, hingga lebih mudah mengangkut hasil industri yang sudah terolah;
- b. mengangkut hasil industri yang bernilai tinggi dari pusat produksi ke pasar lebih murah daripada mengangkut bahan baku atau setengah jadi hasil pertanian yang umumnya bervolume besar dari pusat produksi pertanian ke pusat pengolahan industri yang ada di dekat pasar.

Kaitan dengan kegiatan dalam bidang sarana produksi menyangkut penggalakan sektor pertanian akan kebutuhan sarana produksi modern seperti

pupuk, pestisida dan mesin-mesin serta peralatan pertanian yang dihasilkan industri. Dalam hal ini sektor industri harus selalu berusaha mempersiapkan diri untuk menjamin pengadaan sarana produksi modern tersebut pada waktu diperlukan di dalam sektor pertanian, dengan jumlah, jenis dan di lokasi yang tepat.

Mengingat bahwa pertanian merupakan sektor terbesar di dalam struktur ekonomi agraris, maka cadangan dan sumber tenaga kerja bagi industri yang terbesar berasal dari Wilayah Pedesaan dan sektor pertanian. Dalam hubungan ini, antara kedua sektor itu perlu dibina perencanaan penggunaan tenaga kerja yang serasi, hingga mobilitas tenaga kerja antara keduanya dapat berjalan lancar.

Dalam ekonomi agraris, sektor pertanian merupakan sumber dana terbesar bagi pembiayaan pembangunan industri dan sektor-sektor lainnya. Dalam keadaan sistem ekonomi, di mana lembaga-lembaga keuangan dan permodalan belum terbentuk rapi, maka transfer dana itu kadang-kadang berlangsung secara langsung. Suatu contoh ialah kebijaksanaan harga, yang menekan harga produksi pertanian, agar dapat dibeli oleh sektor industri lebih murah daripada harga pasar. Selisih antara harga pasar dan harga pembelian produk pertanian oleh industri, sebenarnya merupakan transfer dana dari sektor pertanian ke sektor industri. Untuk kelancaran hubungan kait-mengkait permodalan ini seyogyanya dapat dikembangkan lembaga-lembaga keuangan yang memadai, sehingga transfer dana tersebut dapat terlaksana dalam sistem perekonomian yang makin lama makin bertambah maju dan berkembang.

Pengembangan pertanian dengan industrialisasi memerlukan peningkatan sarana dan prasarana penunjang yang lebih baik. Prasarana perhubungan dan telekomunikasi perlu diperluas jaringannya sehingga lalu lintas barang dan modal yang amat diperlukan bagi pengimbangan kedua sektor tersebut dapat lancar dan efektif. Dana-dana pembangunan perlu lebih banyak dimanfaatkan guna menciptakan prasarana dan sarana yang diperlukan guna peningkatan pengembangan pertanian dan industrialisasi.

Pengembangan pertanian dihubungkan dengan industrialisasi untuk pembangunan dalam jangka panjang harus mampu membawa perubahan-perubahan fundamental dalam struktur ekonomi Indonesia, sehingga produksi nasional yang berasal dari sektor-sektor di luar pertanian akan semakin besar dan industri menjadi tulang punggung ekonomi, pendapatan bagi penduduk yang hidup dari sektor-sektor di luar pertanian semakin bertambah dan komposisi ekspor akan berubah sehingga ekspor Indonesia akan semakin banyak terdiri dari bahan-bahan yang telah diolah dan barang jadi. Dengan demikian akan berarti meningkatkan ketahanan ekonomi Indonesia terhadap perubahan-perubahan alam dan kegoncangan-kegoncangan ekonomi dunia.

Lampiran I

**PRODUKSI BEBERAPA HASIL PERTANIAN TERPENTING
SEJAK PELITA I SAMPAI DENGAN TAHUN 1980 (ribu ton)**

Komoditi	Rata-rata pertumbuhan selama Pelita I 1969-1973 (%)	Rata-rata pertumbuhan selama Pelita II 1974-1978 (%)	1978	1979	1980 ^{a)}	Kenaikan 1979-1980 (%)
Beras	4,7	3,8	17.525	17.872	20.246	13,3
Jagung	7,6	3,4	4.024	3.606	4.012	11,3
Ubi kayu	0,2	3,1	12.902	13.751	13.532	-1,6
Ubi jalar	0,5	2,3	2.083	2.194	2.193	-0,1
Kedelai	5,8	5,2	671	680	642	-5,6
Kacang tanah	0,3	9,7	446	424	475	12,0
Ikan laut	4,3	6,7	1.227	1.318	1.401	6,3
Ikan darat	2,1	1,6	420	430	439	2,1
Daging	4,5	4,6	475	487	506	4,0
Telur	5,1	13,0	151	164,1	172,6	5,2
Susu ^{b)}	4,4	14,6	62	72,2	78,4	8,6
Karet	2,3	0,9	844	898	922,5	2,7
Kelapa sawit/ minyak	9,9	11,8	519	642	669,9	4,3
Kelapa/ kopra	2,5	18,1	1.467	1.582,3	1.592,8	0,6
Kopi	0,8	4,9	187	227,5	233,8	2,8
Teh	-2,2	5,8	88	125	101,6	-18,7
Cengkeh	-18,2	-7,7	22	35,2	36,3	3,1
Lada	0,7	12,5	46	47	47,1	0,7
Tembakau	22,5	0,4	81	87	88,1	1,3
Gula tebu	6,8	10,3	1.616	1.600,5	1.639,4	2,4
Kapas	-	20,2	0,5	0,6	0,6	0
Kayu jati ^{c)}	20,1	-5,9	475	552	454	-17,8
Kayu rimba ^{c)}	36,1	7,3	30.619	25.875	26.257	1,5

Keterangan: a) Angka sementara

b) Dalam juta liter

c) Dalam ribu m³

Sumber : Biro Pusat Statistik dan Departemen Pertanian.

Lampiran II

VOLUME EKSPOR HASIL PERTANIAN TERPENTING
SEJAK PELITA I SAMPAI DENGAN TAHUN 1980 (ribu ton)

Komoditi	Rata-rata pertumbuhan selama Pelita I 1969-1973 (%)	Rata-rata pertumbuhan selama Pelita II 1974-1978 (%)	1978	1979	1980 ^{a)}	Kenaikan 1979-1980 (%)
Karet	3,3	-0,41	865,9	967,3	923,9	-4,5
Minyak sawit	12,4	10,2	412,2	437,8	434,3	-0,7
Teh	0,2	8,9	56,3	65,9	75,8	15,0
Kopi	8,3	17,0	215,9	230,7	239,4	3,8
Lada	141,0	14,2	37,0	25,7	30,9	20,2
Tembakau	39,9	-2,2	25,6	24,9	28,9	16,1
Udang segar (dan awetan)	61,8	14,1	32,6	34,7	32,6	-6,1
Ikan segar	39,4	24,0	13,9	16,8	26,5	57,6
Sapi	9,1	-44,6	0,4	0	0	0
Kerbau	-5,0	-58,7	-	0	0	0
Kulit ternak	-1,0	3,4	4,8	5,8	3,3	-43,1
Kayu ^{b)}	80,6	1,5	19.247	20.185	14.239	-29,5
Jagung	37,4	28,3	21,1	7,6	15,8	107,9
Kacang tanah	29,7	-28,6	2,2	0,4	0,8	81,4
Gaplek/tapioka	6,3	51,9	307,8	166,8	249,3	49,5

Keterangan: a) Angka sementara (sampai dengan Nopember 1979)

b) Dalam ribu m³

Sumber: Biro Pusat Statistik dan Departemen Pertanian.

Lampiran III

NILAI EKSPOR KOMODITI PERTANIAN TERPENTING
SEJAK PELITA I SAMPAI DENGAN TAHUN 1980 (juta US\$)

Komoditi	Rata-rata pertumbuhan selama Pelita I 1969-1973 (%)	Rata-rata pertumbuhan selama Pelita II 1974-1978 (%)	1978	1979	1980 ^{a)}	Kenaikan 1979-1980.(%)
Karet	23,9	13,2	560,1	1.002	1.057	5,4
Minyak sawit	31,8	32,0	146,0	254	215	-15
Teh	20,9	37,6	75,5	92	95	3,4
Kopi	14,1	61,3	412,1	655,4	654,7	-0,1
Lada	3,4	5,9	53,2	47,3	51,6	9,2
Tembakau	61,8	7,9	52,3	60,3	65,9	9,2
Udang awetan	155,8	24,8	162,0	200,5	185,1	-7,7
Ikan segar	68,8	65,4	7,9	10,3	17,5	69,3
Sapi	52,4	-20,9	0,1	0	0	0
Kerbau	41,6	-25,8	0	0	0	0
Kulit ternak	20,9	22,5	22,7	30,6	25,9	-15,4
Kayu	130,4	22,9	995,0	2.243,7	1.730,2	-22,9
Jagung	7,1	-18,2	2,4	0,9	2,5	186,6
Kacang tanah	6,7	- 6,1	0,4	1,7	3,3	89,5
Gaplek/tapioka	13,5	12,3	19,4	65,3	36,5	-44,3

Keterangan: a) Angka sementara

Sumber: Biro Pusat Statistik dan Departemen Pertanian.

Lampiran IV

PERKEMBANGAN KOMPOSISI PRODUKSI NASIONAL
MENURUT SEKTOR, 1978/1979 dan 1983/1984 (dalam persen)

No.	Sektor	1978/1979	1983/1984 (perkiraan)	Laju pertumbuhan rata-rata Repelita III
1.	Pertanian	31,4	27,2	(3,5)
2.	Pertambangan	17,9	15,9	(4,0)
3.	Industri	10,2	12,6	(11,0)
4.	Bangunan	4,9	5,5	(9,0)
5.	Pengangkutan dan komunikasi	4,6	5,4	(10,0)
6.	Lain-lain	31,0	33,4	(8,1)
Produksi Nasional		100	100,0	(6,5)

Sumber: Repelita III, jilid I, 1979.

PERTUMBUHAN RATA-RATA TAHUNAN PDB SEKTOR PERTANIAN
DAN KOMPOSISINYA TERHADAP PDB NASIONAL DALAM PELITA III
(harga tetap 1973)

Lapangan Usaha	Pertumbuhan rata-rata (%)			Komposisi (%)	
	1971-1977	1973-1977	Proyeksi Pelita III 1978-1983	1977	1983
PERTANIAN	3,7	2,9	3,8	34,7	29,7
- Tanaman Pangan	3,6	3,0	3,8	20,2	17,3
- Peternakan	5,1	5,7	4,5	2,5	2,2
- Perikanan	2,9	3,9	5,0	1,8	1,6
- Perkebunan rakyat	1,9	1,2	2,0	3,8	3,0
- Perkebunan besar	5,5	8,6	6,0	2,4	2,3
- Kehutanan	5,2	-0,3	3,0	4,0	3,3
NONPERTANIAN	10,7	9,1	7,8	65,3	70,3
PDB NASIONAL	7,9	6,7	6,5	100,0	100,0

Sumber: Repelita III Pertanian, 1979.

Keterangan: PDB: Produksi Domestik Bruto

PROYEKSI DAN REALISASI PRODUKSI BEBERAPA KOMODITI PERTANIAN UTAMA,
TAHUN 1978 DAN DALAM REPELITA III 1979-1983 (ribu ton)

KOMODITI	1978			1979			1980			PROYEKSI			Kenaikan Proyekksi rata-rata per tahun (1979-1983) dalam %
	Proyeksi (1)	Realisasi (2)	% 2/1	Proyeksi (1)	Realisasi (2)	% 2/1	Proyeksi (1)	Realisasi (2)	% 2/1	1981	1982	1983	
Beras	17.332	17.525	101,11	17.940	17.872	99,62	18.442	20.246	109,78	18.995*	19.688	20.574	4,3
Jagung	3.165	4.024	127,14	3.203	3.606	112,58	3.577	4.012	112,16	3.657	4.092	4.200	5,1
Ubi kayu	11.370	12.902	113,47	13.632	13.751	100,87	14.308	13.532	94,57	14.949	15.676	17.340	4,4
Ubi jalar	2.400	2.083	86,79	2.686	2.194	81,68	2.976	2.193	73,68	3.321	3.624	4.089	7,3
Kedelai	671	671	100,00	770	680	88,31	746	642	86,05	835	870	905	5,0
Kacang tanah	336	446	132,73	562	424	75,44	595	475	79,83	610	618	638	7,1
Ikan laut	1.727,5	1.227	70,58	12,94	1.318	101,85	1.368	1.401	102,41	1.443	1.522	1.604	5,5
Ikan darat	420	420	100,00	457	450	94,09	485	439	90,51	516	549	585	6,7
Daging	678,7	475	69,98	441	487	110,43	457	506	110,72	476	497	518	4,0
Telur	225,1	151	67,08	168	164,1	97,67	179	172,6	96,42	191	203	217	6,6
Susu ^{b)}	56,4	62	109,92	76	72	94,73	83	78,4	94,45	90	98	106	8,7
Karet	990,7	844	85,19	851	898	105,52	865	922,5	106,64	878	892	908	1,6
Kelapa sawit/minyak	518	519	100,19	588	642	109,18	650	669,9	103,06	723	796	902	11,3
Kopi	233	187	80,25	207	227,5	109,90	219	233,8	106,75	214	230	236	3,3
Cengkeh	27,6	22	79,71	38	35,2	92,63	38	36,9	95,52	45,03	57	75	18,5
Teh	87,3	88	100,80	83	125	150,60	87	101,6	116,78	90	94	97	4,0
Lada	32	46	143,75	50	47	94,00	56	47,1	84,10	62	69	76	11,0
Tembakau(PMP)	13	13	100,00	14	24,9	177,85	14	15	107,14	15	15	17	5,0
Tembakau rakyat	69,9	68	97,28	32	73	228,81	32	73,1	228,43	33	35	35	1,5
Gula tebu	1.356	1.616	119,17	1.516	1.600,5	105,57	1.643	1.639,4	99,78	1.924	1.986	2.258	10,5
Kelapa (kopra)	1.320	1.467	111,13	1.526	1.582,3	103,68	1.588	1.592,8	100,30	1.588	1.623	1.656	2,1
Kapas	30	0,5	1,6	7	0,6	8,57	11	0,6	5,45	18	31	39	53,6
Kayu jati ^{c)}	27.000	475	1,76	25.587	552	2,08	28.137	454	1,61	30.624	33.235	35.785	8,7
Kayu rimba ^{c)}	30.619	30.619	100,00	25.587	25.587	100,00	28.137	26.257	93,31	30.624	33.235	35.785	8,7

Sumber: Biro Pusat Statistik dan Departemen Pertanian

Keterangan: a. Angka Sementara

b. Dalam juta liter

c. Dalam ribu m³

* Produksi 1981 diperkirakan mencapai 22,17 juta ton (angka ramalan III, 1981).

Lampiran VI

PROYEKSI ANGGARAN PEMBANGUNAN NEGARA MENURUT SEKTOR
SELAMA PELITA III (1979/80-1983/84)
(dalam Rp. milyar)

Nomor Kode	SEKTOR	Anggaran Pembangunan	
		Rp. milyar	Komposisi (%)
01.	<i>Pertanian dan Pengairan</i>	3.048,9	13,9
02.	Industri	1.174,0	5,4
03.	Pertambangan dan Energi	2.943,9	13,4
04.	Perhubungan dan Pariwisata	3.384,3	15,4
05.	Perdagangan dan Koperasi	191,9	0,8
06.	Tenaga Kerja dan Transmigrasi	1.240,7	5,7
07.	Pembangunan Daerah, Desa dan Kota	2.142,9	9,8
08.	Agama	152,5	0,7
09.	Pendidikan Generasi Muda, Kebudayaan Nasional & Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa	2.276,8	10,5
10.	Kesehatan, Kesejahteraan Nasional, Peranan Wanita, Kependudukan dan Keluarga Berencana	829,1	3,9
11.	Perumahan Rakyat dan Pemukiman	532,1	2,4
12.	Hukum	193,0	0,9
13.	Pertahanan dan Keamanan Nasional	1.483,6	6,7
14.	Penerangan, Pers dan Komunikasi Sosial	151,0	0,7
15.	Ilmu Pengetahuan Teknologi & Penelitian	447,6	2,0
16.	Aparatur Pemerintah	579,7	2,7
17.	Pengembangan Dunia Usaha	370,3	1,8
18.	Sumber Alam dan Lingkungan Hidup	707,2	3,3
Jumlah		21.894,4	100

Sumber: Buku *Repelita III*, Jilid I, 1979.

- * *Keterangan:* 1. Sektor Pertanian dan Pengairan terdiri dari 2 Sub Sektor dengan Proyeksi Alokasi Anggaran Pembangunan selama Pelita III sebagai berikut (dalam milyar rupiah):
- a. Sub Sektor Pertanian: Rp. 1.515,8 (49,7%)
 - b. Sub Sektor Pengairan: Rp. 1.533,1 (50,3%)
 - Jumlah : Rp. 3.048,9 (100%)
2. Sub Sektor Pertanian terdiri dari 5 Program dengan Proyeksi Alokasi anggaran selama Pelita III sebagai berikut (dalam juta rupiah):
- a. Program Peningkatan Prod. Tan. Pang. : Rp. 544.137,0 (35,9%)
 - b. Program Peningkatan Prod. Peternakan : Rp. 97.944,8 (6,5%)
 - c. Program Peningkatan Prod. Perikanan : Rp. 174.194,0 (11,5%)
 - d. Program Peningkatan Prod. Perkebunan: Rp. 684.564,0 (45,1%)
 - e. Program Peningkatan Prod. Kehutanan : Rp. 15.000,0 (1,0%)

JUMLAH: Rp. 1.515.839,8 (100%)

Lampiran VII

JUMLAH INDUSTRI SARANA PRODUKSI PERTANIAN DI INDONESIA, 1981*

No.	JENIS PRODUKSI	Jumlah Pabrik	Kapasitas Produksi dalam satu tahun	
			Potensial	Riil
1.	Urea	3	2.235.000 Ton	1.828.087 Ton
2.	Z.A.	1	150.000 Ton	147.854 Ton
3.	T.S.P.	1	330.000 Ton	114.365 Ton
4.	Insektisida	9	29.965 Ton	-
5.	Herbisida	3	5.940 Ton ^{a)}	-
			100.000 Lt. ^{b)}	-
6.	Fungisida	2	900 Ton	-
7.	Rodentisida	1	300 Ton	-
8.	N.P.K.	1	50.000 Ton	6.738 Ton

Keterangan: * Sampai periode Juni 1981

a. Butir.

b. Cairan.

Sumber: Informasi Potensi Industri Departemen Pertanian.

JUMLAH INDUSTRI/UNIT PENGOLAHAN HASIL-HASIL PERTANIAN, 1980

No.	JENIS PRODUKSI	Jumlah Pabrik	Kapasitas Produksi
1.	Tepung Tapioka	470	1.005.376 Ton/tahun
2.	Ikan Asin	4.526*	-
3.	Ikan Pindang	1.784*	-
4.	Ikan Asap	1.297*	-
5.	Krupuk Ikan	46*	-
6.	Terasi	332*	-
7.	Ikan Kaleng	13	143,5 Ton/tahun
8.	Penggilingan Padi Besar	887	1.191.737,07 Ton/tahun
9.	Penggilingan Padi Kecil	50.596	13.554.783,99 Ton/tahun
10.	Ikan dan Udang Beku	58	14.245 Ton

Keterangan: * Home Industry

Sumber: Direktorat Jenderal Perikanan dan Direktorat Jenderal Tanaman Pangan.

Lampiran VIII

JUMLAH INDUSTRI ALAT-ALAT/MESIN PERTANIAN 1981*

No.	JENIS INDUSTRI	Jumlah Pabrik	Kapasitas Produksi dalam satu tahun	
			Potensial	Riil
1.	Traktor Tangan	9	9.620	-
2.	Traktor	1	1.000	-
3.	Mini Traktor	3	2.100	-
4.	Garu	1	720	10
5.	Garpu Tanah	1	6.600	3.500
6.	Pacul	5	1.352.360	232.857
7.	Pompa Irigasi	7	9.149	1.351
8.	Sprayer (Semprotan Hama)	8	113.780	22.445
9.	Brander	1	4.000	2.400
10.	Landak	1	1.000	750
11.	Mesin Perontok Padi (Paddy Thresher)	8	3.149	1.650
12.	Mesin Pengereng Gabah (Dyer)	4	1.110	-
13.	Mesin Pemecah Kulit (Huller)	9	4.790	1.342
14.	Rice Milling	3	457	-
15.	Mesin Parutan Singkong	1	8	-
16.	Mesin Gilingan Jagung	1	145	95
17.	Mesin Pepelan Jagung	4	257	..

Keterangan: * Sampai Periode Juni 1981

Sumber: Departemen Perindustrian

PROSPEK TRANSMIGRASI MELANCARKAN PEMBANGUNAN PEDESAAN

Sunarto NDARU MURSITO*

Kini pedesaan menjadi fokus pembangunan nasional, karena disadari di pedesaan menunggu sumber daya manusia dan sumber daya alam *melimpah yang belum tergarap*. Bila sumber daya potensial ini bisa dibangkitkan menggerakkan pembangunan, maka ini akan merupakan potensi besar dalam membangun kesejahteraan bangsa.

Dalam rangka pembangunan tersebut perlu diamati keadaan pedesaan, yang pada umumnya tampak belum bergerak mengolah diri, bahkan seperti masih terjerat *sukar beranjak*. Ternyata kemiskinan dan keterbelakangan membelenggu pedesaan, sehingga sukar berkembang memajukan diri. Malahan keadaan pedesaan bisa menjadi semakin parah dengan *meluasnya* pengangguran dan rusaknya lingkungan alam (kemerossotan sumber daya).

Salah satu jalan *berpotensi besar* untuk memberantas kemiskinan, keterbelakangan dan pemerossotan sumber daya alam dan manusia itu ialah transmigrasi. Maka tulisan ini akan mengulas arti transmigrasi untuk melancarkan pembangunan pedesaan dan pembangunan bangsa Indonesia. Pada dasarnya akan dilihat mengapa transmigrasi merupakan alternatif yang bagaimanapun harus ditempuh untuk pembangunan pedesaan dan pembangunan bangsa.

MASALAH KEMISKINAN DAN KETERBELAKANGAN DI PEDESAAN

Penduduk pedesaan Indonesia, baik di Jawa maupun di Luar Jawa, pada umumnya masih hidup miskin. Tingkat pendapatan mereka *tidak cukup* untuk memenuhi kebutuhan hidup pokok yang baku, seperti kebutuhan pangan

*Staf CSIS.

bergizi, sandang dan perumahan yang layak, pendidikan dasar dan perawatan kesehatan. Menurut Biro Pusat Statistik¹ diketahui bahwa pada tahun 1976 terdapat sebesar 71,7% penduduk di pedesaan Jawa dan 76,2% penduduk di pedesaan Luar Jawa masih hidup di bawah garis kemiskinan. Khususnya untuk penduduk *golongan petani* diketahui bahwa sebesar 80,4% di pedesaan Jawa dan 82,4% di pedesaan Luar Jawa masih hidup di bawah garis kemiskinan.²

Sebab utama dari kemiskinan penduduk pedesaan Indonesia, khususnya golongan petani yang merupakan bagian terbesar penduduk di pedesaan, ialah karena penduduk pada umumnya mendapat nafkah dari *satuan usaha yang kecil-kecil* dan selain itu tingkat pendidikan atau teknologi mereka pun masih rendah sehingga produktivitasnya rendah. Satuan usaha yang kecil-kecil ini tidak efisien dan berada dalam kondisi yang *sukar dimajukan*. Sebenarnya jika produktivitas pedesaan Indonesia khususnya pertanian mudah ditingkatkan, maka peningkatan ini dapat diserap oleh pasaran dalam dan luar negeri.

Impor hasil agraris yang *semakin meningkat* selama dasawarsa terakhir menunjukkan bahwa negara kita mampu mengkonsumsi peningkatan produksi agraris itu. Biro Pusat Statistik mencatat bahwa impor *bahan pangan* pada tahun 1969 baru US\$ 58 juta, tahun 1971 menjadi US\$ 111 juta, tahun 1973 sudah US\$ 549 juta, dan tahun 1976 meningkat menjadi US\$ 782 juta, akhirnya tahun 1978 mencapai US\$ 1.043 juta. Untuk impor minyak nabati dan hewani (antara lain minyak kelapa) pada tahun 1974 bernilai US\$ 4 juta, tahun 1977 menjadi US\$ 7 juta dan tahun 1978 meningkat menjadi US\$ 68 juta. Ternyata untuk tahun 1978 impor *seluruh barang agraris*, yang sebenarnya bisa dihasilkan pedesaan Indonesia sendiri mencapai harga US\$ 1.143 juta.³

Angkatan kerja di pedesaan Indonesia yang masih agraris mempunyai *satuan usaha yang kecil-kecil dan sukar dimajukan* antara lain adalah karena penyebaran penduduk yang pincang di daerah-daerah kepulauan Indonesia. Berdasarkan perkiraan sensus penduduk 1971, maka pada tahun 1981 kepadatan penduduk per 1 km² di propinsi DI Yogyakarta adalah 956 orang, Jawa Tengah 776 orang, Jawa Timur 646 orang, Jawa Barat 567 orang dan Bali 494 orang. Sebaliknya kepadatan penduduk per 1 km² di propinsi DI Aceh hanya 50 orang, Sumatera Selatan 45 orang, Bengkulu 33 orang, Riau 23 orang, Kali-

¹Biro Pusat Statistik, *Masalah Pembagian Pendapatan Penduduk Menurut Sosio Profesional di Indonesia 1969/1970-1976*, Lampiran 37.

²Lihat karangan kami pada "Suatu Tinjauan Atas Kemiskinan Struktural di Pedesaan Indonesia" dalam *Analisa*, Maret 1981.

³Biro Pusat Statistik, *Impor 1978 Menurut Jenis Barang dan Negara Asal*, Jakarta, Mei 1979.

mantan Barat 18 orang, Kalimantan Tengah 6 orang, Kalimantan Timur 5 orang, Sulawesi Tenggara 34 orang, Sulawesi Tengah 17 orang, Maluku 19 orang dan Irian Jaya 3 orang. Secara lebih lengkapnya bisa dilihat dalam Tabel 1.

Tabel 1

LUAS DAERAH, JUMLAH PENDUDUK, % PENDUDUK DESA, KEPADATAN
PENDUDUK DAN BERTAMBAHNYA PER TAHUN DI SELURUH PROPINSI INDONESIA

Propinsi	Luas Daerah dalam Km ²	Jumlah Pen- duduk 1980 (juta)	% Penduduk Desa 1971	Kepadatan Penduduk 1 Km ² Tahun		% Pertam- bahan Penduduk Per Tahun
				1971	1981*	
DI Aceh	55.392	2,61	92	34	50	2,94
Sumatera Utara	70.787	8,36	83	94	126	2,62
Sumatera Barat	49.778	3,40	83	42	76	2,21
Riau	94.562	2,16	87	13	23	3,11
Jambi	44.924	1,44	71	16	30	4,06
Sumatera Selatan	103.688	4,62	73	33	45	3,32
Bengkulu	21.168	0,77	88	25	33	4,44
Lampung	33.307	4,62	90	82	112	5,82
DKI Jakarta	224	6,51	0	7.944	13.471	3,99
Jawa Barat	45.916	27,49	88	440	567	2,70
Jawa Tengah	32.036	25,37	89	634	776	1,66
DI Yogyakarta	3.193	2,75	84	793	956	1,09
Jawa Timur	47.922	29,18	86	539	646	1,50
Bali	5.561	2,47	90	377	494	1,71
Nusa Tenggara Barat	20.177	2,72	92	101	141	2,39
Nusa Tenggara Timur	47.876	2,72	94	47	62	1,91
Timor Timur	-	0,55	-	-	-	-
Kalimantan Barat	146.760	2,48	89	13	18	2,32
Kalimantan Tengah	152.600	0,95	88	4	6	3,46
Kalimantan Selatan	37.660	2,07	73	49	59	2,21
Kalimantan Timur	202.440	1,22	61	4	5	5,80
Sulawesi Utara	19.023	2,09	81	71	118	2,21
Sulawesi Tengah	69.726	1,29	88	10	17	3,46
Sulawesi Tenggara	27.686	0,94	94	22	34	3,14
Sulawesi Selatan	72.761	6,05	82	63	93	1,73
Maluku	74.761	1,41	87	13	19	2,90
Irian Jaya	421.981	1,15	-	2	3	2,68
Indonesia	1.902.016	147,49	83	59	80	2,32

* Perkiraan penduduk akhir tahun berdasarkan Sensus Penduduk 1971.

Sumber: Diolah dari Biro Pusat Statistik, *Peta Pembangunan Sosial Indonesia 1930-1978*, Jakarta, Juli 1978 dan Hasil Sensus Penduduk 1980 dalam *Harian Kompas*, 9 Januari 1981 dan 2 Juli 1981.

Terlalu padatnya penduduk petani di Pulau Jawa telah mengakibatkan usaha tani menjadi kecil-kecil. Dari Survei Sosial Ekonomi Nasional 1976 oleh BPS¹ diketahui, bahwa untuk tahun 1976 di Jawa terdapat sebesar 15,2 juta rumah tangga petani. Di antaranya 3,7 juta rumah tangga (24,34%) me-

¹Sajogyo, "Meningkatkan Martabat Petani Buruh," *Sinar Harapan*, 5 Pebruari 1980.

miliki tanah garapan lebih dari 0,5 ha. Sedangkan selebihnya 5,7 juta rumah tangga (37,50%) hanya memiliki tanah garapan kurang dari 0,5 ha, dan 5,8 juta rumah tangga (38,16%) adalah rumah tangga tani tak bertanah yang bekerjanya sebagai *buruh tani*. Jika dihitung luas usaha tani minimal 1 ha baru memadai untuk memproduksi secara efisien, maka menurut sensus pertanian ternyata pada tahun 1973 di Jawa terdapat sampai 82,20% usaha tani termasuk tidak efisien.¹

Sebaliknya, penduduk di pedesaan Luar Jawa dan Bali yang amat sedikit di pertanian yang teramat luas malahan tersebar dalam pemukiman yang *terpencar-pencar*. Penduduk berkumpul di lingkungan pemukiman-pemukiman tertentu yang letak atau jaraknya saling berjauhan, bahkan sampai berjarak puluhan kilometer antara pedesaan yang satu terhadap pedesaan yang lain dan terhadap perkotaan. Jarak yang jauh ini *bisa terdiri dari* hutan lebat, daratan berbukit dan berjurang, lingkungan berawa-rawa atau laut yang luas.

Letak yang berjauhan dan perhubungan yang sukar memang menghambat bahkan mencegah komunikasi sosial dan ekonomi penduduk pedesaan dengan luar lingkungannya. Maka tak adanya atau kurangnya hubungan sosial ekonomi di pedesaan-pedesaan Luar Jawa-Bali mengakibatkan kurangnya dinamika kultural penduduknya, sehingga prasarana produksi, prasarana pemasaran dan prasarana sosial di pedesaan-pedesaan ini *sukar berkembang*. Menurut Ditjen Pembangunan Desa² dari 60.415 desa di Indonesia hanyalah 4,5% yang mempunyai prasarana desa cukup baik, 30% mempunyai prasarana cukup dan 65,5% tergolong kurang prasarananya khususnya di pedesaan Luar Jawa-Bali. Kurangnya prasarana desa ini menyebabkan *produktivitas pedesaan sukar ditingkatkan*.

Tiadanya atau sukarnya perhubungan antar desa ke desa, ke kota atau ke luar daerah membuat banyak desa di Luar Jawa-Bali menjadi terpencil-pencil atau terisolasi. Sehubungan dengan ini Ditjen Pembangunan Desa menyatakan, bahwa hanya 21% saja desa di Indonesia berada dalam lingkungan orbitasi kota. Sedangkan 79% desa lainnya jauh dari kota yang merupakan pusat fasilitas, di antaranya kurang lebih 14% sebagai desa yang terisolasi.³

Sebagai penggambaran lebih konkrit bisa diperbandingkan antara *Kabupaten* Klaten di Jawa Tengah yang luas wilayahnya hanya 66 ribu ha tetapi berpenduduk sekitar 1,1 juta orang dan *Propinsi* Sulawesi Tengah yang luas

¹Biro Pusat Statistik, *Sensus Pertanian 1973*, Jilid I, Pebruari 1976.

²Berita Antara, 7 Nopember 1977.

³*Ibid.*

wilayahnya 6,97 juta ha tetapi hanya berpenduduk 1,3 juta orang. Kabupaten Klaten mempunyai kepadatan penduduk per 1 km² adalah 1.528 orang, sedangkan Propinsi Sulawesi Tengah adalah 17 orang; yang berarti selisih 1.511 orang setiap km²-nya. Sebagai akibatnya Kabupaten Klaten dan Pulau Jawa pada umumnya menghadapi masalah kepadatan penduduk yang terbentur pada terbatasnya areal tanah pertanian, laju pertambahan penduduk tidak sebanding dengan pertumbuhan produksi pangan dan lain-lain. Keadaan sebaliknya terjadi di Propinsi Sulawesi Tengah, karena jarang penduduk maka 30% dari 1.266 desanya adalah pedesaan yang dalam keadaan terisolasi. Bahkan beberapa kecamatan masih sangat terisolasi dari ibukota kabupaten. Akibat isolasi ini, tingkat mobilitas sosial ekonomi dan geografis penduduknya tergolong rendah. Sarana dan prasarana perhubungan atau pemasaran sangat tidak memadai.¹ Keadaan seperti ini pun terjadi di Propinsi Kalimantan Tengah yang kepadatan penduduknya 6 orang/km², Kalimantan Timur 5 orang/km² dan Irian Jaya 3 orang/km².

Sukarnya perhubungan antara desa dengan desa dan kota atau luar daerah membuat masyarakat pedesaan di Luar Jawa-Bali menjadi sukar berkembang. Aspek-aspek kehidupan mereka *menjadi terbatas* dalam lingkungan mereka sendiri. Sebab itu di Luar Jawa-Bali banyak terdapat bermacam-macam suku bersebelahan yang bermasyarakat sendiri-sendiri dan berlainan adat, bahasa atau kebudayaan. Antara satuan pemukiman mereka sukar/tak ada komunikasi sosial dan ekonomi, sehingga dinamika sosial ekonomi di pedesaan mereka sukar berkembang dan taraf hidup mereka pun sukar meningkat.

Penduduk pedesaan ini menjadi statis dalam kehidupan sosial ekonominya serta terikat pada adat dan kebudayaan yang berasal dari tradisi sebelumnya. Padahal dari adat dan kebudayaan ini ternyata banyak yang bertentangan dengan ilmu dan teknologi modern yang dapat meningkatkan kesejahteraan, misalnya kebiasaan kawin muda, tata cara yang bersifat pemborosan, pantangan terhadap jenis pangan yang justru bergizi dan penggunaan cara tani perladangan berpindah-pindah. Departemen Dalam Negeri berkenaan dengan ini mengemukakan bahwa 51% desa di Indonesia tergolong mempunyai tradisi adat yang masih kuat, 42% dalam keadaan transisi dan baru 7% desa adat-istiadatnya tidak mengikat.²

Terutama produktivitas pedesaan Indonesia sukar meningkat adalah karena *rendahnya tingkat pendidikan* angkatan kerja. Dari Sakernas 1976 diketahui bahwa dari angkatan kerja aktif di pedesaan sekitar 95% tingkat pendi-

¹Harian *Kompas*, 3 Desember 1980 dan 9 Januari 1981.

²Ditjen PMD Departemen Dalam Negeri, *Peranan Pembangunan Masyarakat Desa Dalam Pelita II*, diterbitkan oleh Panitia Wisuda IV Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta 1975.

dikannya adalah SD ke bawah. Mereka ini di antaranya terdiri dari yang tidak pernah mendapat pendidikan sekolah 34% (pada umumnya buta huruf) dan drop out SD 37%. Jadi hanya sekitar 5% angkatan kerja aktif di pedesaan mempunyai tingkat pendidikan SLP ke atas, di antaranya 3,09% tamat SLP dan 1,82% tamat SLA serta 0,12% tamat perguruan tinggi. Dari kenyataan ini bisa diketahui terdapat suatu indikasi, bahwa angkatan kerja di pedesaan *paling siap* adalah bekerja di lapangan pertanian dan masih sulit berpindah ke sektor pekerjaan lain. Sebab kalau dilihat penduduk pedesaan yang *berumur 10 tahun ke atas* pun ternyata sekitar 95% tingkat pendidikannya adalah SD ke bawah. Mereka terdiri dari yang tidak pernah mendapat pendidikan sekolah sama sekali 31%, yang drop out SD 41% dan yang mendapat pendidikan SD sampai tamat 22%. Jadi hanya sekitar 5% penduduk berusia 10 tahun ke atas mempunyai tingkat pendidikan SLP ke atas, yaitu terdiri dari 3,78% tamat SLP dan 1,49% tamat SLA serta 0,09% tamat perguruan tinggi.¹

PENGANGGURAN DAN KERUSAKAN LINGKUNGAN ALAM

Kenyataan teramat padat dan jarangnyanya penduduk di pedesaan agraris dalam tingkat pendidikan yang masih rendah, membuat keadaan sosial ekonomi di pedesaan Indonesia sukar berkembang. Di satu pihak satuan usaha yang kecil-kecil dan di lain pihak kurangnya prasarana menyebabkan angkatan kerja tidak bisa bekerja sampai produktivitas maksimal. Malahan mereka sangat banyak dalam keadaan *setengah menganggur* sampai *menganggur penuh*. Dari hasil Sakernas 1976 diketahui bahwa hampir-separuh *angkatan kerja aktif* di pedesaan Indonesia rata-rata bekerja kurang dari 5 jam sehari, di antaranya hampir sepertiga bekerja kurang dari 3½ jam seharinya sampai tak bekerja sama sekali.²

Perhitungan itu didasarkan pada angkatan kerja aktif di pedesaan yang pada tahun 1976 berjumlah 40,4 juta orang. Sebenarnya Sakernas memperhitungkan sebagai angkatan kerja ialah penduduk yang berusia 10 tahun ke atas. Dan mereka ini di pedesaan pada tahun 1976 meliputi jumlah 71,4 juta orang. Dari jumlah itu terdapat 31 juta orang *tidak dimasukkan* angkatan kerja aktif, sebab mereka dianggap tidak memproduksi secara penuh. Namun, jumlah ini sebenarnya merupakan *tenaga kerja potensial*, terdiri dari penduduk yang mengurus rumah tangga (pada umumnya ibu-ibu) ada 17,3 juta, penduduk yang bersekolah 9,1 juta, penduduk yang cacat/pensiun/lain-lain

¹Biro Pusat Statistik, *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia September-Desember 1976*, Jakarta, Mei 1978, hal. 24.

²*Ibid.*, hal. xxiii.

3,9 juta dan pencari kerja 0,7 juta. Mereka ini pun sesungguhnya bisa berproduksi andaikata tersedia lapangan kerja.¹

Dari pengungkapan data itu dapat disimpulkan, betapa besar jumlah *pengangguran tak kentara* di pedesaan baik pada angkatan kerja aktif maupun pada penduduk yang potensial berproduksi. Ditinjau secara nasional maka hal ini sesungguhnya merupakan *pemborosan* sumber daya manusia yang tak terkira besarnya. Selain pengangguran tenaga kerja yang tinggi, di Indonesia *juga terjadi* pengangguran tanah yang tinggi di Luar Jawa, pengangguran potensi tenaga alam seperti sungai, matahari dan laut dan pengangguran bahan mentah. Selama masih ada tenaga kerja sebenarnya tak boleh ada potensi alam atau sumber ekonomi yang dibiarkan menganggur.

Terdesak oleh keadaan kemiskinan dan kurangnya lapangan kerja, ternyata penduduk yang semakin terlalu padat di pedesaan Jawa terus-menerus menyebabkan *kemerosotan lingkungan alamnya*. Karena kekurangan tanah garapan, penduduk telah membabat hutan sampai ke lereng-lereng pegunungan untuk membuat peladangan dan mengambil kayunya untuk berbagai keperluan. Selain itu, karena sebagian terbesar penduduk desa maupun kota menggunakan kayu untuk bahan bakar dan bahan perumahannya, penduduk pedesaan pada umumnya juga menebangi kayu-kayuan di sekeliling mereka untuk keperluan sendiri atau dijual sebagai sumber penghasilannya.

Akibatnya terjadilah penggundulan hutan dan kayu-kayuan di pedesaan Jawa, yang *merusak tata hidrologi* tanah Jawa. Derasnya air hujan di musim penghujan yang tidak ditahan hutan dan pohon-pohonan, terus-menerus menggerogoti dan menghanyutkan tanah subur menyebabkan tandusnya pertanahan dan memerosotkan sumber-sumber mata air di perwilayahannya. Kerusakan alam lingkungan demikian ini sudah mencapai *keadaan yang parah*. Ini ditandai dengan terjadinya banjir-banjir pada setiap musim hujan yang melanda hampir di seluruh aliran sungai di Jawa, dan di sana-sini mendatangkan malapetaka banjir besar. Sebaliknya, di musim kemarau sangat luas areal persawahan kekurangan air irigasi, karena debit air sungai sangat merosot.

Sedangkan di pedesaan Luar Jawa dan Bali yang terisolasi dan terhambat dari dinamika perkembangan kultural, pengetahuan dan teknologi pertanian penduduk pada umumnya masih sangat rendah. Mereka banyak masih menggunakan cara tani peladangan berpindah-pindah, yang berakibat menggunduli hutan. Disebabkan pula oleh pengusahaan hutan tak bertanggung jawab dari perusahaan-perusahaan modern, di pedesaan Luar Jawa sekarang juga sudah

¹*Ibid.*, hal. 6.

merajalela kemerosotan lingkungan alam, berupa gundulnya perhutanan menjadi padang alang-alang atau semak belukar dan padang tandus. Untuk saat ini daerah seperti Lampung, Sumatera Selatan, Riau, Kalimantan Selatan, Sulawesi Tengah dan Selatan sudah mencapai keadaan rawan akibat rusaknya kawasan hutan. Sebab itu ketika musim hujan di daerah itu sudah terjadi bencana-bencana banjir yang merusakkan pemukiman dan lapangan pencaharian penduduk, bahkan sampai membobolkan jembatan-jembatan atau memutuskan jalan perhubungan.

Tabel 2

DAFTAR KABUPATEN DAN KECAMATAN RAWAN DI INDONESIA

Propinsi	Jumlah Kabupaten			Jumlah Kecamatan		
	Total	Rawan	%	Total	Rawan	%
DI Aceh	10	6	60	113	54	40,6
Sumatera Utara	17	11	64,7	190	79	41,5
Sumatera Barat	14	8	57,1	85	37	43,5
Riau	6	5	83,3	70	20	28,5
Jambi	6	4	66,7	37	9	24
Sumatera Selatan	10	7	70	86	27	31
Bengkulu	4	1	25	21	3	14
Lampung	4	3	75	70	57	84,4
DKI Jakarta	5	-	-	30	-	-
Jawa Barat	24	18	75	425	221	52
Jawa Tengah	35	29	82,8	494	392	79,4
DI Yogyakarta	5	4	57,1	118	27	22,9
Jawa Timur	37	29	78,4	681	373	54,4
Kalimantan Barat	7	4	57,1	118	27	22,9
Kalimantan Tengah	6	4	83,3	82	25	30,5
Kalimantan Selatan	10	9	90	100	63	63
Kalimantan Timur	6	4	66,7	72	20	27,8
Sulawesi Utara	6	3	50	83	20	24,1
Sulawesi Tengah	4	4	100	65	11	16,9
Sulawesi Selatan	23	12	52	169	78	46
Sulawesi Tenggara	4	4	100	44	19	43
Bali dan Nusa Tenggara	26	25	96,2	251	68	27,1
Maluku	4	4	100	52	35	67
Irian Jaya dan Timor Timur	22	-	-	177	-	-
Indonesia	282	199	75,2	3.609	1.716	42,5

Sumber: Direktorat Tataguna Tanah, Departemen Dalam Negeri.

Kerusakan lingkungan alam hutan dan pepohonan ini di seluruh Indoneisa dapat dikatakan *terus semakin gawat*, sebab sudah mencapai areal 40 juta hektar dari luas daratan negara kita yang 190 juta hektar.¹ Menurut Ditjen Kehutanan areal tanah rusak yang diakibatkan perladangan berpindah saja setiap tahunnya bertambah sekitar 400.000 hektar. Kerusakan lebih seperlima dari tanah air kita ini diperkirakan semakin bertambah meluas 1-2% setahunnya, bila tidak segera ditanggulangi. Kerusakan alam lingkungan yang disebabkan kemiskinan dan keterbelakangan telah membuat *amat banyak daerah menjadi rawan*, dan masyarakatnya terperangkap dalam lingkaran setan kemiskinan. Jumlah daerah rawan ini ternyata pada tahun 1976 mencapai 42,5% dari total kecamatan yang ada di seluruh Indonesia (lihat Tabel 2), dan ini tentu akan sangat ironis jika tidak diperhitungkan oleh pekikan pembangunan yang sedang berjalan di bumi pertiwi tercinta ini.

TRANSMIGRASI UNTUK MEMBANGUN DESA ASAL DAN DESA TUJUAN

Sukar atau macetnya pembangunan di kebanyakan desa Indonesia, yang masih miskin serta terbelakang dan bahkan keadaannya bisa semakin parah karena meluasnya kemerosotan sumber daya, *bisa diterabas* dengan proyek transmigrasi. Sebab sumber kemiskinan dan keterbelakangan yaitu kekurangan dalam *satuan usaha kerja* dan kekurangan *prasarana desa* dapat diatasi dengan pemindahan penduduk dari pedesaan Jawa-Bali ke pedesaan daerah-daerah lain. Ternyata transmigrasi yang diprogramkan Pemerintah, kini menunjukkan hasil yang semakin menggembirakan. Kalau selama Pelita I berhasil ditransmigrasikan 46.000 KK, maka dalam Pelita II meningkat dapat ditransmigrasikan 75.000 KK. Sedangkan pada Pelita III selama dua tahun saja sudah ditransmigrasikan 63.000 KK,² dan enam bulan pertama tahun 1981 berhasil ditransmigrasikan 52.583 KK.³

Pembangunan pedesaan di Jawa-Bali bisa dilakukan *lebih lancar*, kalau dapat dikurangi penduduknya yang teramat padat sehingga melampaui daya dukung lingkungan alamnya dan melampaui perolehan yang cukup dalam hal sumber daya alam. Penduduk ini ditransmigrasikan ke daerah Luar Jawa-Bali yang langka penduduk, *untuk menggiatkan* pembangunan di pedesaan-pedesaannya yang kekurangan bermacam-macam prasarana karena terpenghambat dan terpenghambat-penghambatnya. Proyek transmigrasi pada dasarnya dapat membuat di daerah-daerah ini bisa terjadi *dinamika* sosial, ekonomi dan budaya ke arah *kemajuan dan persatuan nasional*.

¹Berita Antara, 12 Januari 1981.

²Harian The Indonesian Times, 28 Januari 1981.

³Harian Kompas, 11 Agustus 1981.

Sebagian besar penduduk pedesaan ketrampilannya paling siap adalah bekerja di lapangan agraris. Maka penataan angkatan kerja agraris mudah ditempuh untuk membangun pedesaan, khususnya karena sampai kini negara kita semakin meningkat kekurangannya akan hasil-hasil agraris. Kebutuhan hasil agraris yang semakin besar karena pertambahan penduduk menjelang abad ke-21, jelas *tak akan terpenuhi* dengan membebankan tugas pada pertanian di Jawa-Bali yang sudah kekurangan tanah garapan. Sebab itu transmigrasi perlu mengembangkan potensi pertanian di pedesaan Luar Jawa-Bali, untuk membangun pertanian Indonesia yang semakin kuat sampai menjadi *negara pertanian yang tangguh dan sembaka*, bahkan merealisasikan potensinya menjadi negara agro-power dari kawasan tropis. Bila terjadi pembangunan pertanian secara besar, ini pun mempunyai masa depan yang cerah mengingat kebutuhan hasil-hasil agraris di pasaran dunia, khususnya bahan pangan, *akan semakin meningkat*. Sebab sangat banyak negara dalam hal potensi agrarisnya kecil dibanding jumlah penduduk yang terus meningkat.

Dengan transmigrasi, petani dari Jawa-Bali dapat meneladankan caranya bertani yang lebih maju kepada penduduk setempat yang bahkan masih banyak menggunakan cara tani berpindah-pindah yang menggunduli hutan. Selain itu transmigrasi dapat memanfaatkan atau 'menghijaukan' (dengan perkebunan) tanah rusak, padang alang-alang dan semak belukar di Luar Jawa dan Nusa Tenggara yang luasnya sampai berpuluh-puluh juta hektar itu. Dengan ini tidak perlu membabati hutan-hutan primer, sehingga menghemat waktu serta biaya dan terutama bisa melestarikan hutan primer yang menyimpan banyak hayat yang belum diketahui manfaatnya. Khususnya transmigrasi *memudahkan pembangunan* desa asal transmigran, yaitu pertanahan sempit-sempit yang ditinggalkannya dapat digabung-gabungkan menjadi satuan yang lebih besar sehingga memungkinkan lebih efektifnya penggarapan. Lingkungan alam rusak yang ditinggalkannya memungkinkan dibenahi dengan penghijauan tanaman yang memberi pendapatan banyak. Dengan demikian transmigrasi dapat dikaitkan dengan penyelamatan tanah air kita di desa tujuan dan desa asal transmigran dari *kerusakan alam yang berlarut-larut*.

Transmigrasi juga memudahkan pengembangan prasarana desa di Luar Jawa-Bali dan mengefektifkan pemanfaatan prasarana daerahnya. Sebagai perbandingan, Propinsi Sumatera Selatan berpenduduk 5 juta orang dan Jawa Timur berpenduduk 29 juta orang. Kedua daerah ini mempunyai prasarana daerah yang kurang lebih jumlahnya sama, tetapi jumlah rakyat yang dapat memanfaatkannya jauh berbeda seperti jalur jalan kereta api, jalan raya negara, lapangan terbang, pelabuhan, pusat penyiaran radio dan televisi. Maka ditinjau secara nasional mentransmigrasikan penduduk Jawa Timur ke Sumatera Selatan berarti *mengefisienkan pengembangan dan pemanfaatan* prasarana desa/daerah di Sumatera Selatan.

Sesungguhnya proyek transmigrasi secara hakiki sangat mendukung pelaksanaan program *8 jalur pemerataan pembangunan* bisa diproses untuk *pedesaan daerah tujuan maupun daerah asal* transmigrasi. Sebab transmigrasi dapat membuka lapangan kerja (jalur ke-4) kepada penduduk yang miskin khususnya dan menyebarkan pembangunan ke seluruh pelosok tanah air (jalur ke-7). Bila penduduk dimungkinkan bekerja semaksimal produktivitasnya, maka pendapatannya bisa ditingkatkan (jalur ke-3) untuk mencukupi kebutuhan pokok hidupnya: pangan, sandang, perumahan dan kelancaran perhubungan (jalur ke-1), pendidikan dan kesehatan (jalur ke-2), serta kesempatan memperoleh keadilan (jalur ke-8). Lalu karena dengan transmigrasi tersedia kesempatan kerja yang luas, maka kaum wanita dan generasi muda atau tenaga kerja potensial yang berjumlah 31 juta orang itu dimungkinkan berpartisipasi membangun desa dan tanah airnya (jalur ke-6).

Kalau pendapatan rakyat meningkat karena bisa bekerja semaksimal produktivitasnya, maka *daya belinya akan naik*. Daya beli rakyat yang semakin membaik ini merupakan kondisi untuk berkembangnya lapangan usaha industri, jasa-jasa dan perdagangan (jalur ke-5). Terlebih lagi sebelum daya beli rakyat secara umum meningkat, tentulah cita-cita untuk mengembangkan industrialisasi dan modernisasi nasional sukar dilaksanakan, juga harapan untuk mencerdaskan serta memajukan peradaban penduduk *tak bisa dibiayai oleh pendapatannya sendiri*.

Bisa dikatakan proyek transmigrasi sebenarnya merupakan suatu kunci untuk menyukseskan pembangunan pedesaan dan pembangunan bangsa. Sebab berhasilnya transmigrasi akan membuka peluang yang *lebih berkepastian* untuk memecahkan masalah pangan dan lapangan kerja yang makin lama akan semakin menyita perhatian nasional, selain itu mutlak perlu untuk memecahkan masalah kependudukan dan mendukung *pengisian Wawasan Nusantara*: membina persatuan/kesatuan bangsa serta mewujudkan atau mengembangkan kebudayaan nasional yang saling memperkaya unsur-unsurnya.

Dalam hal ini dapat digarisbawahi pandangan seorang anggota DPR putera daerah Kalimantan Barat, J.C. Oevang Oeray yang pernah pula menjabat Gubernur Kalimantan Barat, yang menyatakan bahwa keadilan sosial sulit dicapai tanpa memprioritaskan pemerataan jumlah penduduk (transmigrasi) di setiap pulau di seluruh Indonesia.¹

PENUTUP

Adapun proyek nasional transmigrasi selama ini mencakup transmigrasi pemerintah dan transmigrasi spontan. Ternyata transmigrasi yang dirintis oleh

¹Harian Suara Karya, 12 Januari 1981.

pemerintah sampai kini *dapat menyerap arus* transmigrasi spontan *dalam jumlah perpindahan penduduk yang jauh lebih besar*. Menurut penelitian Biro Pusat Statistik dan Ditjen Transmigrasi misalnya antara tahun 1966-1970 dari sebanyak 422.000 orang penduduk yang berpindah hanya 12% adalah transmigran yang ditanggung pemerintah dan 88% adalah transmigran spontan. Sedangkan antara tahun 1971-1975 perbandingan menjadi 29% transmigran pemerintah dan 71% transmigran spontan.¹

Sungguh *sangat beruntung* bangsa kita mempunyai cara transmigrasi untuk menerabas lingkaran setan kemiskinan, yang pada umumnya *tidak dimiliki* oleh bangsa lain! Maka sudah selayaknya kemungkinan anugerah Tuhan ini kita manfaatkan *sebesar mungkin*, untuk mendorong lancarnya gerak pembangunan di pedesaan yang miskin dan tak maju-maju karena kelebihan atau kelangkaan penduduk.

Berdasarkan perhitungan biaya transmigrasi pemerintah sebesar US\$ 5.000 (Rp 3,325 juta) per 1 kepala keluarga,² maka devisa impor barang agraris negara kita seharga US\$ 1.143 juta dalam setahun itu sebenarnya dapat untuk mentransmigrasikan 228.600 keluarga petani bertanah sempit atau tak bertanah. Selanjutnya dari transmigrasi pemerintah ini tentu bisa menyerap transmigrasi spontan dalam jumlah pemindahan penduduk yang jauh lebih besar lagi.

¹Mingguan *Tempo*, 24 Januari 1981.

²Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Prof. Harun Zain dalam harian *Berita Buana*, 30 Januari 1981.

PERMASALAHAN SEKTOR PALAWIJA DALAM UPAYA SWASEMBADA PANGAN

Sudarsono HARDJOSOEKARTO*

PENDAHULUAN

Banyak ahli telah sepakat bahwa untuk mengatasi masalah pangan, terutama dengan semakin meningkatnya ketergantungan terhadap beras, peranan sumber karbohidrat non-beras di Indonesia cukup besar. Pandangan tersebut cukup beralasan, sebab didasarkan pada kenyataan dari potensi produksi komoditi yang bersangkutan di samping aspek-aspek yang lain.

Sumber karbohidrat non-beras seperti palawija, pada tingkat tertentu dianggap mampu sebagai bahan substitusi bagi beras. Akan tetapi permasalahan pemanfaatan palawija ini tidak cukup sederhana. Berbagai persoalan produksi, distribusi dan konsumsi sebagai mata rantai yang senantiasa bersinambungan seperti halnya dialami oleh beras belum terpecahkan. Gejala yang terlihat sekarang ternyata bahwa sekalipun telah diketahui potensinya, peranan komoditi ini bagi usaha swasembada pangan masih kecil.

Tulisan ini akan menguraikan beberapa permasalahan produksi, distribusi dan konsumsi palawija sumber karbohidrat dan kemungkinan meningkatkan peranannya dalam upaya swasembada pangan.

MASALAH PRODUKSI PALAWIJA

Dalam tiga tahun terakhir ini produksi beras cukup menggembirakan. Peningkatan produksi sebesar 13,3% dicapai pada tahun 1980 dibandingkan tahun sebelumnya, yaitu dari 17,872 juta ton pada tahun 1979 meningkat men-

*Staf CSIS.

jadi 20,246 juta ton pada tahun 1980. Produksi tahun 1981 diperkirakan sebesar 21,6 juta ton, berarti realisasi sebesar 104% dari target semula yang direncanakan sebesar 20,76 juta ton. Keberhasilan ini tampaknya memberikan petunjuk bahwa swasembada pangan tingkat nasional akan segera tercapai. Namun sebagaimana diungkapkan oleh Prof. Leon A. Mears dalam seminar "Self Sufficiency" di Unika Atmajaya tanggal 3 September 1981 bahwa swasembada beras secara musiman (temporary) sangat mungkin bisa dicapai pada dekade 1980-an, tetapi swasembada jangka panjang baik untuk beras maupun bahan pangan pokok lainnya kiranya sangat sulit dicapai pada periode ini. Mengingat tekanan bencana alam seperti banjir, kekeringan atau serangan hama, meningkatnya jumlah penduduk (2,34% per tahun) dan meningkatnya tingkat konsumsi beras per kapita (6,8% per tahun), maka swasembada pangan tingkat nasional akan sulit dicapai pada dekade 1980-an tanpa didahului dengan peningkatan produksi beras dan bahan pangan non-beras dan terutama peningkatan konsumsi jenis pangan yang terakhir ini.

Oleh sebab itu dalam Pelita III ini pelaksanaan Trimarta Pembangunan Pertanian benar-benar dimaksudkan untuk mencapai keseimbangan dan terpaduan dalam usaha tani, jenis komoditi dan pengembangan wilayah. Hal ini berarti bahwa untuk memenuhi kebutuhan karbohidrat non-terigu, selain pembinaan terhadap komoditi beras dilakukan pula pembinaan terhadap sumber karbohidrat lainnya seperti palawija.

Usaha pembinaan dan pengembangan produksi palawija dilakukan melalui pembinaan pengelolaan pusat pengembangan pertanian palawija dan penyebaran varietas unggul. Adapun perkembangan produksi palawija beberapa tahun terakhir ini dapat dilihat pada Tabel 1.

Selama sepuluh tahun terakhir (1970-1980) ternyata bahwa perkembangan produksi jagung tampak mengalami stagnasi. Produksi tinggi terjadi pada tahun 1973 sebesar 3.690 ribu ton dengan luas panen 3.433 ha. Keadaan ini disebabkan terjadinya krisis beras pada tahun 1972 akibat kekeringan, sehingga jagung berperan sebagai substitusi beras untuk sebagian penduduk. Namun beberapa tahun berikutnya produksi jagung mengalami kemunduran. Barulah pada tahun 1978 dengan luas panen yang tidak melebihi pada tahun 1973 (3.025 ha) diperoleh produksi sebesar 4.029 ribu ton. Luas panen ini kemudian menurun lagi pada tahun 1980 menjadi sebesar 2.771 ha yang menyebabkan produksi menurun menjadi 4.012 ribu ton.

Sekalipun produksi total jagung mengalami stagnasi, produksi rata-rata meningkat setiap tahunnya selama sepuluh tahun terakhir. Pada tahun 1970 produksi jagung mencapai 0,96 ton/ha, meningkat menjadi 1,19 ton/ha

Tabel 1

LUAS PANEN DAN PRODUKSI PALAWIJA 1970-1980
(dalam ribu hektar dan ribu ton)

Tahun	Jagung		Ubi Kayu		Ubi Jalar		Kacang Tanah		Kedelai	
	Luas Panen	Produksi	Luas Panen	Produksi	Luas Panen	Produksi	Luas Panen	Produksi	Luas Panen	Produksi
1970	2.939	2.825	1.398	10.478	357	2.175	380	281	695	498
1971	2.626	2.606	1.406	10.690	357	2.211	376	284	680	516
1972	2.160	2.254	1.468	10.385	338	2.066	354	282	697	518
1973	3.433	3.690	1.429	11.186	379	2.387	416	290	743	541
1974	2.667	3.011	1.509	13.031	330	2.469	411	307	768	589
1975	2.445	2.903	1.410	12.546	311	2.433	475	380	752	590
1976	2.095	2.572	1.353	12.191	301	2.381	414	341	646	522
1977	2.567	3.143	1.364	12.488	326	2.460	507	409	646	523
1978	3.025	4.029	1.383	12.902	301	2.083	506	446	733	617
1979 ¹⁾	2.594	3.606	1.439	13.751	287	2.194	473	424	784	680
1980 ²⁾	2.771	4.012	1.414	13.532	287	2.193	507	476	726	642

¹⁾ Angka diperbaiki.

²⁾ Angka sementara.

Sumber: *Nota Keuangan dan RAPBN 1982/1983*, Republik Indonesia.

pada tahun 1975 dan menjadi 1,46 ton/ha pada tahun 1980. Hal ini menunjukkan bahwa adanya stagnasi dalam produksi total disebabkan oleh tidak berkembangnya pembinaan areal panen, keadaan iklim dan serangan hama. Padahal pada periode ini pembinaan melalui Bimas/Inmas palawija telah dilakukan.

Selama dua musim tanam (MT) yaitu pada MT 1972/1973 dan MT 1973 telah diadakan proyek percontohan Bimas palawija pada sembilan propinsi yang meliputi areal 10.500 ha. Selanjutnya pada MT 1973/1974 realisasi Bimas telah mencapai 104.100 ha untuk tiga jenis tanaman yaitu jagung, kedelai dan kacang tanah di dua belas propinsi. Pada tahun 1974 hal ini ditingkatkan menjadi 188.698 ha untuk lima jenis tanaman yaitu jagung, sorghum, kedelai, kacang tanah dan kacang hijau di tiga belas propinsi. Pada MT 1974 ini dimulai pula Inmas palawija seluas 40.290 ha. Adapun realisasi kredit Bimas palawija tahun 1973/1974-1980/1981 dapat dilihat pada Tabel 2.

Dari Tabel tersebut terlihat bahwa jumlah peserta Bimas palawija tertinggi dicapai tahun 1975/1976 sebanyak 442,5 ribu orang dengan realisasi kredit sebesar Rp. 9.073,8 juta. Kemudian hal ini mengalami penurunan 66,95% menjadi 146,3 ribu orang dengan realisasi kredit sebesar Rp. 6.205,5 juta pada tahun 1980/1981. Perkembangan ini jelas lebih buruk dibandingkan dengan Bimas/Inmas di mana penurunan peserta Bimas sebesar 56,08%, yaitu dari 3.492,0 ribu orang dengan realisasi kredit sebesar Rp. 72.351,2 juta pada tahun 1975/1976 menjadi 1.533,4 orang dengan realisasi kredit sebesar Rp. 50.009,7 juta pada tahun 1980/1981.

Tabel 2

PENYALURAN KREDIT BIMAS PALAWIJA, 1973/1974-1980/1981
(dalam juta rupiah dan ribu orang)

Uraian	Realisasi Penyaluran Kredit	Pengembalian Kredit	Jumlah Petani Peserta
1973/1974	1.277,3	1.184,7	143,8
1974/1975	5.388,0	4.318,4	360,5
1975/1976	9.073,8	6.927,4	442,5
1976/1977	8.914,9	6.150,4	348,7
1977/1978	6.893,8	4.467,0	235,6
1978/1979	6.478,9	3.723,7	195,0
1979/1980	5.226,8	2.875,2	159,6
1980/1981	6.205,5	1.513,6	146,3

¹⁾ Posisi 31 Oktober 1981.

Sejak MT 1978/1979 termasuk Bimas palawija tumpangsari.

Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN 1982/1983, Republik Indonesia.

Hampir 70% dari total produksi jagung berasal dari Jawa Timur, Jawa Tengah dan Yogyakarta, sedangkan sisanya berasal dari Lampung, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara dan Nusa Tenggara Timur. Kemungkinan peningkatan produksi baik melalui perluasan areal maupun peningkatan produksi rata-rata per hektar masih dapat dilakukan. Hal ini sesuai dengan sifat agronomis jagung dapat dilakukan di daerah sampai ketinggian 2.000 m di atas muka laut dengan curah hujan 300-1.800 mm/tahun dan sifat kemasaman tanah antara 6.00-7.00. Introduksi bibit unggul yang berproduktivitas tinggi dan tahan serangan penyakit bulai dapat meningkatkan produksi dari 1,46 ton/ha menjadi kira-kira 4 ton/ha.

Meskipun tidak termasuk palawija yang dibimaskan, ubi kayu mempunyai peranan yang cukup besar sebagai sumber karbohidrat di samping beras dan jagung. Selama sepuluh tahun terakhir produksi tanaman ini dengan berbagai fluktuasi meningkat 29,14%, yaitu dari 10.478 ribu ton dengan luas panen 1.398 ribu ha pada tahun 1970 menjadi 13.532 ribu ton dengan luas panen 1.414 ribu ha pada tahun 1980. Peningkatan produksi ini masih jauh lebih kecil bila dibandingkan dengan beras, di mana pada periode yang sama dengan berbagai fluktuasi meningkat sebesar 77,13%.

Pada periode 1970-1980 produksi rata-rata ubi kayu meningkat sebesar 28% dari 7,5 ton/ha pada tahun 1970 menjadi 9,6 ton/ha pada tahun 1980.

Akan tetapi pada periode ini luas panen hanya meningkat sebesar 0,85% yaitu dari 1.398 ribu ha menjadi 1.414 ribu ha (lihat Tabel 1). Hal ini menunjukkan bahwa perkembangan luas areal tanam belum memberikan sumbangan yang berarti bagi perkembangan produksi.

Dari Tabel 1 dapat dilihat bahwa produksi rata-rata ubi kayu masih rendah bila dibandingkan dengan produksi di Brazil dan Thailand yaitu rata-rata mencapai 13-15 ton/ha.

Di Indonesia produksi terendah sebesar 5 ton/ha terutama di wilayah tidak subur seperti Gunung Kidul, sedangkan produksi tertinggi terdapat di perkebunan Lampung sebesar 20-25 ton/ha. Menurut hasil penelitian Lembaga Penelitian Tanaman Pangan (LPTP) Bogor, produksi ubi kayu dapat ditingkatkan menjadi 20-30 ton/ha dengan penerapan pupuk sebanyak 90 kg N, 30 kg P_2O_5 , 100 kg K_2O setiap hektarnya.¹ Varietas muara yang banyak diusahakan di perkebunan Lampung dapat mencapai 20-30 ton/ha dengan pemupukan sebanyak 200-250 kg/ha (NPK), sedangkan varietas baru lainnya seperti Adira I dan Adira II mampu menghasilkan 21-22 ton/ha dengan pemupukan NPK sebanyak 90 kg N, 30 kg P_2O_5 dan 50 kg K_2O setiap hektarnya. Oleh sebab itu meskipun areal tanam belum berkembang, peningkatan produksi masih dapat dilakukan secara menguntungkan dengan penerapan teknik bercocok-tanam yang intensif.

Selain usaha pertanian ubi kayu secara monokultur telah dicoba pula bertanam tumpangsari (multiple cropping) dengan padi, jagung atau kacang tanah. Hasil percobaan menunjukkan bahwa dengan pemupukan yang intensif sebanyak 470-550 kg Urea, 330-370 kg TSP, 210 kg ZA dan pengkapuran sebanyak 300-375 kg setiap hektarnya diperoleh hasil rata-rata sebesar 22-23 ton/ha. Keuntungan cara bertanam ini selain dapat meningkatkan produksi adalah senantiasa dapat menjaga kelestarian kesuburan tanah. Seperti diketahui bahwa tanaman ubi kayu bersifat lebih cepat menghabiskan unsur hara dalam tanah bila dibandingkan dengan padi.

Dengan dimulainya Bimas sorghum pada tahun 1974, luas panen dan produksi tanaman ini cenderung meningkat setiap tahunnya. Peningkatan produksi antara tahun 1974-1978 adalah sebesar 107%, yaitu dari 57.000 ton meningkat menjadi 118.000 ton. Sedangkan luas panen meningkat dari 27.000 ha menjadi 58.000 ha. Namun perkembangan luas panen dan jumlah produksi ini secara absolut masih sangat rendah bila dibandingkan dengan komoditi lainnya. Hal ini disebabkan karena belum dikenalnya varietas unggul yang

¹Dixon, J., "Production and Consumption of Cassava in Indonesia," *BIES*, XV, Nopember 1979, hal. 83.

tidak hanya berproduktivitas tinggi, namun juga berumur pendek dan tahan terhadap serangan hama. Varietas lokal yang banyak diusahakan oleh petani di Indonesia pada umumnya tidak tahan terhadap serangan hama. Serangan hama yang banyak merusak tanaman sorghum di Jawa Tengah, Jawa Timur dan Lampung beberapa tahun terakhir ini, menyebabkan petani segan untuk meningkatkan produksinya. Di samping itu jaminan pemasaran dan rangsangan harga bagi komoditi ini masih kurang menggembirakan.

Secara teknis peningkatan produksi sorghum ini masih dapat dilakukan mengingat sifat adaptasi ekologi yang tinggi. Tumbuhan ini mampu berkembang pada lahan basah maupun lahan kering. Di samping itu introduksi varietas unggul seperti KD₄, UPCA-S1 dan UPCA-S2 akan mampu meningkatkan produksi tiap hektarnya.

Sebagai sumber karbohidrat ubi jalar cukup potensial. Tetapi selama sepuluh tahun terakhir produksi tanaman ini tampak mengalami stagnasi. Hal ini berhubungan erat dengan sifat agronomis tanaman ubi jalar yang hanya berkembang pada lahan kering, di samping sifat lepas panen yang kurang menguntungkan, pembinaan terhadap usaha tanaman ini juga masih kurang. Selama sepuluh tahun terakhir produksi hanya meningkat 0,82%, dari 2.175 ribu ton pada tahun 1970 menjadi 2.193 pada tahun 1980. Sementara itu luas panen menurun sebesar 19,6% dari 357 ha pada tahun 1970 menjadi 287 ha pada tahun 1980. Itulah sebabnya mengapa produksi mengalami stagnasi sekalipun produksi rata-rata meningkat cukup besar yaitu 27%. Produksi rata-rata ubi jalar pada tahun 1970 sebesar 6,06 ton/ha dan meningkat menjadi 7,70 ton/ha pada tahun 1980.

MASALAH PENGADAAN DAN DISTRIBUSI PALAWIJA

Masalah pengadaan dan distribusi palawija menjadi lebih penting artinya karena peningkatan konsumsi palawija tanpa diimbangi dengan suplai yang terjangkau adalah tidak mungkin. Suplai ini diperlukan untuk memenuhi permintaan dengan harga yang layak bagi konsumen dan secara relatif mampu bersaing dengan beras maupun terigu.

Perkembangan perdagangan jagung antara 1973-1980 dapat dilihat pada Tabel 3. Dari Tabel tersebut terlihat bahwa sejak tahun 1976 telah terjadi defisit dalam perdagangan jagung, di mana total impor selalu lebih besar daripada eksportnya. Perkembangan yang buruk ini disebabkan karena meningkatnya permintaan jagung dalam negeri terutama untuk keperluan pakan (feed) dan industri minyak goreng, sedangkan produksi dalam negeri relatif masih kecil.

Kenyataan tersebut di atas menyebabkan perkembangan harga jagung dalam negeri cenderung meningkat. Antara tahun 1970-1976 di mana pada akhir periode ini impor jagung membengkak, harga jagung meningkat sebesar 292%. Pada periode yang sama harga beras hanya meningkat sebesar 232%. Harga jagung menurut catatan BPS,¹ tahun 1970 sebesar Rp. 19,62/kg, tahun 1976 meningkat menjadi Rp. 76,87/kg dan pada tahun 1980 sebesar Rp. 11,99/kg.

Tabel 3

PERDAGANGAN JAGUNG DI INDONESIA, 1973-1980

Tahun	Ekspor (ton)	Impor (ton)	Perbedaan Ekspor-Impor
1973	180,271	-	-
1974	195,496	-	-
1975	50,533	25	50,508
1976	3,514	68,860	-65,346
1977	10,450	14,445	- 3,995
1978	21,676	46,199	-24,523
1979	6,830	83,861	-77,031
1980	3,250	13,767	-10,577

Sumber: Anonymous (1980), *Bulletin HIMPUNAN* (V/3, 1980).

(-) = tidak tersedia data.

Harga-harga tersebut adalah harga di tingkat pengecer, yang mencerminkan kondisi penawaran atas permintaan. Sektor ini mengungkapkan bahwa semakin tinggi harga, kemungkinan mengkonsumsi pada tingkat pendapatan yang tetap adalah semakin kecil. Sudah tentu hal tersebut akan berbeda dengan harga di tingkat petani.

Sebagaimana berlaku terhadap komoditi beras, kebijaksanaan harga dasar jagung dimaksudkan untuk menaikkan tingkat pendapatan petani dengan jalan mengusahakan agar mereka memperoleh harga yang wajar.

Pada awal 1978 ditetapkan harga dasar jagung sebesar Rp. 40,00/kg dengan daerah pembelian Jawa Timur. Kemudian pada akhir tahun 1978 hal itu ditingkatkan menjadi Rp. 42,50/kg meliputi daerah Jawa Timur, Jawa Tengah, Lampung, Sumatera Utara, Sumatera Selatan dan Sulawesi Utara.

¹Indikator Ekonomi, Maret 1981, Tabel 1.18, hal. 38.

Berdasarkan Inpres No. 17/1979 ditetapkan harga dasar jagung sebesar Rp. 67,00/kg. Akan tetapi beberapa kasus di daerah terjadi harga jagung di tingkat petani jatuh di bawah harga dasar. Harian *Kompas* (3-4-1981) mencatat bahwa harga jagung di Sulawesi Selatan mencapai Rp. 45,00/kg, berarti Rp. 22,00 di bawah harga dasar. Kasus serupa terjadi pula di Sumatera Utara, Nusa Tenggara Timur dan Nusa Tenggara Barat. Hal ini mungkin disebabkan karena belum efektifnya cara kerja aparaturnya yang menangani persoalan tersebut, infrastruktur yang lemah dan hal-hal yang bersifat teknis sehubungan dengan ketentuan Inpres di atas. Misalnya disebutkan bahwa Inpres tersebut hanya berlaku untuk pembelian jagung kuning, padahal di daerah-daerah banyak petani mengusahakan jagung putih. Sudah tentu ia tidak termasuk dalam paket pembelian KUD, sehingga akibatnya harga jagung jenis ini tidak terkontrol.

Berbeda dengan petani jagung di Jawa Timur yang memperoleh keuntungan tinggi karena harga jagung pada saat itu cukup baik. Di beberapa kabupaten di Jawa Timur harga jagung mencapai Rp. 77,21 - Rp. 90,89/kg. Hal ini disebabkan adanya jaminan pemasaran sehubungan perjanjian pembelian jagung antara Dolog Jawa Timur dengan PT Indocorn dan PT Bama Indo Foodstuff.

Kemudian harga dasar jagung ditingkatkan lagi menjadi Rp 95,00/kg berdasarkan Inpres No. 14 Tahun 1980, dengan harapan kesejahteraan petani meningkat sejalan dengan pertumbuhan perekonomian nasional. Akan tetapi kenyataannya masih terjadi harga di tingkat petani jauh di bawah harga dasar. Catatan harian *Kompas* (25-5-1981) menyebutkan bahwa harga jagung di NTT turun mencapai Rp. 40,00 - Rp. 50,00/kg, bahkan di Kabupaten Ngada (NTT) harga mencapai Rp. 30,00 - Rp. 40,00/kg. Kasus serupa dialami pula oleh petani-petani di Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan dan Sumatera Utara.

Menurunnya harga jagung sampai di bawah harga dasar tersebut kiranya menyebabkan tingkat pendapatan petani tidak layak bila dibandingkan dengan biaya yang diperlukan untuk memproduksinya. Pada gilirannya, hal tersebut mengakibatkan tidak terangsangnya petani sebagai produsen untuk meningkatkan produksinya.

Kasus seperti di atas dialami pula oleh ubi kayu. Komoditi ini belum memperoleh kebijaksanaan harga dasar. Pada saat panen, oleh karena sulitnya transportasi terjadi penumpukan di sentra produksi sehingga harga tidak terkontrol. Harga ubi kayu basah yang biasanya mencapai Rp. 20,00 - Rp. 25,00/kg di beberapa daerah pada saat panen turun mencapai Rp. 5,00 - Rp. 10,00. Sedangkan harga gaplek turun mencapai Rp. 11,00 - Rp. 13,00/kg.¹ Hal ini

¹*Kompas*, 5 Oktober 1981.

mencerminkan lemahnya pola distribusi hasil pertanian yang sangat merugikan petani. Sudah tentu hal demikian merupakan hambatan dalam peningkatan produksi.

Hampir 15% dari total produksi ubi kayu diperlukan untuk ekspor, kecuali tahun 1978 di mana bagian ini lebih besar.¹ Kenaikan ekspor saat itu mencapai sebesar 137,44%, yaitu dari 309,625 ton tahun 1978 menjadi 735,188 ton pada tahun 1979. Akan tetapi ekspor tahun 1980 menurun cukup besar hampir 150.000 ton. Kemungkinan hal ini disebabkan oleh karena naiknya ongkos-ongkos CIF, yaitu sebesar US\$ 97,07/ton pada tahun 1979 menjadi US\$ 117,81/ton tahun 1980.

Pada umumnya ubi kayu ini diperdagangkan dalam bentuk gaplek (chips) atau gelondongan kecil (cube). Salah satu kelebihan ubi kayu dalam bentuk gaplek adalah karena bersifat "bulky", sehingga volume dan bobotnya dibandingkan dengan ongkos transportasi tidak menguntungkan. Oleh sebab itu sejak tahun 1970-an mulai diperkenalkan perdagangan ubi kayu dalam bentuk pellet yang bersifat lebih kompak.

Sebagian besar ekspor ubi kayu ditujukan ke negara-negara Eropa seperti Jerman Barat dan Belanda untuk keperluan pakan. Bagi negara-negara MEE sebagian besar kebutuhan ubi kayu dipenuhi oleh Thailand sebesar 80% dan Indonesia 10%. Dalam hal ini kelebihan Thailand disebabkan cepatnya peningkatan produksi, rendahnya tingkat konsumsi dalam negeri, infrastruktur yang baik dan berkembangnya mesin-mesin pembuat pellet yang sesuai.² Dengan demikian apabila hambatan dan masalah dari faktor-faktor ini dapat diperbaiki di Indonesia, niscaya akan dapat meningkatkan bagian ekspor tersebut.

Melihat produksi ubi kayu sebesar 13.751.000 ton (1979) dan ekspor sebesar 735,188 ton, maka konsumsi dalam negeri sebagai pangan, pakan, industri dan kehilangan mencapai 12.997.812 ton. Sementara itu apabila konsumsi dalam negeri diharapkan meningkat, sedangkan produksi belum berkembang, maka sebagai konsekuensinya ekspor akan menurun. Sebaliknya peningkatan ekspor yang didasarkan sistem tata niaga yang menguntungkan petani, akan dapat merangsang peningkatan produksi. Peningkatan produksi ini apabila diikuti dengan usaha-usaha yang bersifat konsumtif akan dapat meningkatkan volume konsumsi. Pada umumnya ubi kayu diusahakan terutama digunakan sebagai bahan makanan manusia. Konstatasi demikian dapat ditunjukkan oleh kenyataan bahwa produksi yang tinggi terjadi pada daerah yang padat penduduknya, yaitu Jawa (75%) dan Sumatera (11,6%).³

¹Anonymous (1981), *Bulletin HIMPUNAN*, V/3, hal. 31.

²Marcel Barang, *South*, September 1981, hal. 69.

³Anonymous, *loc. cit.*, hal. 30.

Mulai tahun 1974 sebagian produksi sorghum telah diekspor, yaitu sebesar 6.000 ton. Kemudian hal itu meningkat sebesar 400% (30.000 ton) pada tahun 1978. Jelas di sini bahwa sebagian besar hasil produksi masih dikonsumsi dalam negeri baik sebagai bahan pangan maupun pakan.

Tampaknya pola distribusi sorghum ini masih bersifat lokal, di mana hasil produksi suatu daerah tertentu dapat dimanfaatkan pada daerah itu sendiri. Meskipun demikian gejolak penurunan harga sering terjadi pada sentra-sentra produksi terutama pada saat panen, sehingga merugikan petani. Apalagi sistem pengendalian harga melalui kebijaksanaan harga dasar belum diterapkan bagi komoditi ini.

Sistem distribusi ubi jalar belum banyak diketahui. Kemungkinan besar masih bersifat lokal. Hal ini disebabkan sifat lepas panen ubi jalar yang kurang menguntungkan, sehingga seringkali dikonsumsi dalam keadaan segar.

MASALAH KONSUMSI PALAWIJA

Dalam kaitannya dengan swasembada pangan, masalah konsumsi merupakan bagian yang penting sebab peningkatan produksi tanpa diikuti dengan peningkatan konsumsi tidak akan banyak artinya. Meskipun hal demikian sangat berarti bagi pengembangan sektor lainnya seperti peningkatan kemampuan ekspor.

Peningkatan konsumsi palawija dapat bersifat absolut maupun peningkatan rata-rata per kapita. Hal pertama disebabkan meningkatnya jumlah penduduk dan ternak serta kebutuhan lainnya. Hal kedua mencerminkan bagian yang semakin besar dalam konsumsi per kapita bagi palawija dibandingkan dengan sumber pangan lainnya. Dengan sendirinya peningkatan konsumsi per kapita ini akan berpengaruh positif bagi peningkatan konsumsi absolut.

Sebagai sumber karbohidrat kandungan kalori di antara beras, jagung dan ubi kayu tidak banyak bedanya. Terlihat dalam Tabel 4, bahwa dari 100 gram bagian yang dapat dimakan (edible portion) beras putih diperoleh kalori 360 Cal, jagung 356 Cal dan ubi kayu (tepung) 338 Cal. Kandungan protein ubi kayu sangat rendah (1,5 g) dibandingkan dengan beras (6,7 g) dan jagung (9,5 g). Meskipun total protein jagung cukup besar, menurut ADAIR (1972) jagung kekurangan asam amino *Tryptophan* dan *Lysin* yang esensial bagi tubuh manusia. Kekurangan jenis asam amino ini bagi seseorang seringkali menyebabkan penyakit pelagra.

Sebenarnya ancaman penyakit pelagra ini tidak perlu dikuatirkan apabila ditanam jenis jagung unggul seperti "high lysine corn" atau "gene floury-2"

atau "opaque-2". Sekalipun hasilnya tidak setinggi jagung hibrida, akan tetapi diperoleh produksi dengan mutu protein yang cukup tinggi. Lagi pula kekurangan lysin dan tryptophan dapat diatasi dengan kombinasi makanan lainnya seperti kedelai atau bahan hewani.

Tabel 4

KALORI, PROTEIN DAN KADAR AIR BERAS, JAGUNG DAN UBI KAYU

	Bagian Termakan (%)	Komposisi Per 100 gram Bagian Termakan		
		Cal.	Protein	Air
Beras (coklat, PK)	100	359	7,1	13
(putih, sosoh)	100	360	6,7	13
Jagung (biji dan pocel)	100	356	9,5	12
Ubi kayu (segar)	75	146	1,2	62,5
(tepung)	100	338	1,3	14

Sumber: WHO (1972) dalam Dixon (1977), *loc. cit.*

Harga beras, jagung dan ubi kayu bervariasi setiap saat pada setiap daerah. Tabel 5 memperlihatkan jumlah kalori dari berbagai bahan pangan yang dapat diperoleh dengan membelanjakan Rp 1,00. Apabila seseorang menginginkan bagian kalori yang terbanyak dalam membelanjakan setiap rupiahnya, maka ubi kayu, ubi jalar dan jagung memberikan kalori yang lebih besar daripada beras. Pada tahun 1980 dengan setiap rupiah dapat diperoleh sebanyak 32 Cal dari jagung atau 26 Cal dari ubi kayu atau 27 Cal dari ubi jalar. Sedangkan apabila dari beras hanya diperoleh sebesar 15 Cal.

Di daerah pedesaan Jawa-Madura antara tahun 1970-1972 perolehan kalori per rupiah bagi ubi kayu 60% lebih besar daripada beras. Demikian pula jagung perolehan kalori lebih besar 98,3% dan ubi jalar 64%. Perbedaan ini berubah pada tahun 1978-1979 masing-masing menjadi 79% bagi ubi kayu, 109% bagi jagung dan 79,6% bagi ubi jalar. Hal ini menunjukkan bahwa apabila hanya dilihat dari perolehan kalori saja sumber-sumber karbohidrat palawija mampu bersaing dengan beras bahkan meningkat selama sepuluh tahun terakhir ini.

Jagung dapat dikonsumsi dalam bentuk basah maupun kering sebagai jagung muda, bunga jagung, jagung bakar/rebus, jagung pipil, jagung beras,

Tabel 5

JUMLAH KALORI DARI BELANJA SATU RUPIAH, 1970-1980

		Kalori Per Rupiah			
		Beras	Jagung	Ubi Kayu	Ubi Jalar
Pedesaan (harga eceran)	1970	85	182	136	144
	1971	88	174	144	142
	1972	72	130	112	115
	1973	47	100	65	65
	1974	44	76	81	79
	1975	37	59	62	61
	1976	25	46	39	41
	1977	24	50	38	38
	1978	22	46	38	38
	1979	17	35	33	32
	1980	15	32	26	27
Kota (harga partai besar)	1970	80	135	212	154
	1972	73	107	119	84
	1974	46	59	92	61
	1976	30	39	60	35
	1978	23	47	79	38
	1980	16	30	41	24

Sumber: BPS, *Indikator Ekonomi*, Maret 1981.

100 g ubi jalar = 123 Cal.

minyak jagung dan sebagainya. Beberapa macam kue seperti ketimus, kasi-dah, bengket dan kue semprit serta sayur jagung seperti jagung muda goreng, sambal jagung, orak-arik, sayur asam, sayur bening dan sebagainya merupakan produk jagung siap konsumsi yang digemari oleh masyarakat Indonesia.

Di negara lain seperti Amerika Serikat biji jagung dijadikan sari tepung dengan nama maizena. Dari maizena ini dapat dibuat berbagai produk seperti roti (corn bread) dan puding (corn puding). Jenis-jenis pangan demikian digemari mengingat cita rasanya yang enak. Di samping itu secara sosial ekonomis hal itu tidak menimbulkan permasalahan. Apabila teknologi pangan demikian dikembangkan di Indonesia kiranya akan dapat melenyapkan "citra" buruk di atas dan sekaligus merangsang peningkatan konsumsi tidak hanya bagi masyarakat berpenghasilan rendah melainkan seluruh lapisan masyarakat.

Citra yang kurang baik seperti di atas dialami pula oleh komoditi ubi kayu. Cara mengkonsumsi ubi kayu ini dapat dilakukan dengan cara basah maupun

kering. Ubi kayu segar dapat dibuat berbagai produk seperti ubi rebus, tape, kripik dan sawut. Akan tetapi karena sifat ubi kayu segar tidak awet, maka seringkali diolah sebagai produk seperti gaplek (tepung), pellet dan tapioka (aci). Pada umumnya oleh karena adanya proses enzimatik ubi kayu segar mengalami kerusakan tiga sampai lima hari sesudah panen, sedangkan bentuk kering mampu bertahan sampai enam bulan. Sifat demikian inilah kiranya salah satu sebab petani tidak mampu menahan ubi kayu terlalu lama pada waktu panen, sehingga harga menjadi jatuh.

Dari bentuk gaplek dapat dibuat produk tiwul, tape, gatot (semi fermented cassava food) dan sebagainya yang banyak dikenal di sentra-sentra konsumsi. Umumnya produk tersebut diolah dengan teknologi tradisional. Sudah tentu hal tersebut hanya memperhatikan aspek kepraktisan saja. Aspek-aspek lain seperti peningkatan cita rasa, nilai gizi, keawetan maupun segi estetik yang dapat meningkatkan nilai tambah (added value) produk yang bersangkutan belum banyak dikembangkan.

Demikian pula teknologi pengolahan sorghum dan ubi jalar sejauh ini belum banyak dikenal masyarakat. Sorghum pada umumnya dikonsumsi melalui produk seperti bubur, tape dan makanan kecil lainnya. Ubi jalar banyak dikonsumsi dalam bentuk ubi rebus/goreng atau dicampur dengan ubi kayu sebagai tiwul. Tingkat konsumsi per kapita sumber karbohidrat ini masih kecil dibandingkan sumber karbohidrat lainnya. Oleh sebab itu meskipun produksi komoditi tersebut cukup tinggi, kalau tidak disertai dengan sistem konsumsi yang memadai akan memperkecil arti komoditi bersangkutan dalam upaya swasembada karbohidrat.

Kenyataan tersebut di atas dan dikombinasi dengan meningkatnya pendapatan rata-rata penduduk kiranya merupakan penyebab perkembangan pola konsumsi pangan di Indonesia terlalu dominan bagi beras. Kalau pada tahun 1968 konsumsi kalori per kapita per hari beras sebesar 952 Cal, maka ubi kayu hanya 194 Cal dan jagung 307 Cal. Pada tahun 1976 pola tersebut berubah menjadi 1.165 Cal dari beras, 213 Cal dari ubi kayu dan 197 Cal dari jagung. Hal itu berarti bahwa selama kurun waktu tersebut bagian konsumsi beras meningkat sebesar 22,37%, ubi kayu hanya meningkat 9,7% sedangkan jagung menurun sebesar 35,83%.

PENUTUP

Sehubungan dengan upaya swasembada pangan di Indonesia peranan palawija sebagai sumber karbohidrat cukup besar, terutama dalam kaitannya untuk mengimbangi kenaikan konsumsi beras. Akan tetapi peningkatan pe-

ranan palawija ini ternyata banyak mengalami hambatan. Sebagaimana berlaku bagi beras permasalahannya terletak pada aspek produksi, distribusi maupun konsumsi.

Tampaknya perhatian dalam produksi sumber karbohidrat masih terlalu banyak ditekankan pada komoditi beras. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan luas panen, introduksi bibit unggul, serta sistem budidaya lainnya yang termasuk dalam paket Bimas/Inmas. Sudah tentu hal demikian menyebabkan peranan palawija sebagai sumber karbohidrat semakin tertinggal.

Aspek pengadaan dan distribusi juga belum banyak kemajuan. Padahal aspek ini penting untuk melindungi produsen maupun konsumen dari perilaku harga. Palawija sumber karbohidrat yang sudah memperoleh kebijaksanaan harga dasar barulah jagung. Ini saja pelaksanaannya belum seintensif beras, sehingga beberapa kasus harga di tingkat petani belum terkontrol. Akibatnya petani tidak terangsang untuk meningkatkan produksinya.

Kedua hal di atas dipersulit lagi dengan kurang berkembangnya teknologi pangan sumber-sumber palawija yang dapat meningkatkan nilai tambah komoditi yang bersangkutan sehingga mampu bersaing dengan produk lainnya.

Dengan demikian jelaslah bahwa untuk meningkatkan peranan palawija sebagai syarat penting tercapainya swasembada pangan sudah waktunya diberikan perhatian yang menyeluruh pada berbagai aspek sebagaimana dilakukan terhadap beras.

PERUBAHAN KEBIJAKSANAAN PEMBANGUNAN PEDESAAN DI TANZANIA 1975-1978*

Realisasi suatu orde sosialis, baik ekonomi sosialis maupun masyarakat sosialis, telah mengubah tujuan akhir kebijaksanaan pembangunan nasional Tanzania. *Deklarasi Arusha* yang sangat terkenal dan dihargai itu telah mendorong pertumbuhan desa-desa *Ujamaa* yang sangat mengesankan, dari hanya 809 desa *Ujamaa* pada tahun 1967 menjadi 5.628 desa *Ujamaa* pada tahun 1973, meskipun angka yang terakhir ini mungkin terlalu dibesar-besarkan. Sudah banyak tulisan yang membahas usaha pendirian desa *Ujamaa* ini. Tetapi belum banyak pembahasan mengenai perubahan kebijaksanaan pembangunan Tanzania dalam periode 1974 sampai 1978, khususnya sejak diundangkan 'Undang-Undang Desa dan Desa *Ujamaa* (Pendaftaran, Penetapan, dan Administrasi)' pada bulan Juli 1975 (selanjutnya, dalam tulisan ini disingkat Undang-Undang D dan DU), dan implikasinya bagi pembangunan pedesaan.

Undang-Undang D dan DU memuat ketentuan tentang dibentuknya suatu administrasi yang baru pada tingkat desa. Pada awal tahun 1976 mulai dibubarkan semua koperasi pertanian, dan diadakan pengawasan yang sah bagi apa yang disebut dengan nama *Ujamaa*. Pada waktu itu, hanya satu desa yang telah meminta 'Sertifikat Penetapan' dari perdana menteri yang bisa menjadi desa *Ujamaa* (Undang-Undang D dan DU, pasal 17).

PEMBENTUKAN DESA

Sasaran utama usaha-usaha pembangunan yang dilakukan oleh partai politik dan pemerintah selama tahun 1967-1973 adalah terbentuknya desa *Uja-*

*Diambil dari Koenraad Verhagen, "Changes in Tanzanian Rural Development Policy 1975-1978," dimuat dalam *Development and Change* (SAGE, London and Beverly Hills), Vol. 11 (1980), hal. 285-295. Oleh Andre BAYO ALA.

maa secara suka-rela, bukan melalui paksaan karena paksaan adalah bertentangan dengan falsafah Ujamaa. Pada tahun 1974-1976, prioritas utama diletakkan pada pemukiman bagi kurang lebih 6 juta penduduk pedesaan yang hidupnya masih tercerai-berai atau terpisah-pisah,¹ hal ini pada waktu itu dianggap lebih penting daripada produksi kolektif yang merupakan masalah pokok Ujamaa.² Setiap orang yang tidak bersedia dimukimkan kembali akan 'dibujuk' oleh angkatan perang atau milisi untuk dimukimkan kembali.³ Desa-desa yang terbentuk selama periode ini lebih tepat disebut Desa-desa Pembangunan atau Desa-desa Berencana bukan Desa-desa Ujamaa. Dalam tahun 1976, dari seluruh penduduk pedesaan Tanzania (kira-kira 14 juta jiwa) kecuali 1-1½ juta jiwa, jadi sebagian terbesar dari penduduk yang hidupnya masih semi-nomade, sudah dimukimkan di desa-desa. Sayangnya, letak desa-desa tersebut tidak dipilih dengan baik, sehingga tak dapat dihindari pemukiman kembali untuk kedua kalinya. Terdapat sifat paksaan dari usaha pemukiman ini menguatkan kecurigaan mengenai kegiatan-kegiatan pembangunan yang diprakarsai 'dari atas.' Bila dilihat dari segi dasar-dasar kemanusiaan, maka suatu proses pembentukan desa secara berangsur-angsur, yang dikordinasikan dan direncanakan secara lebih baik, tentunya akan lebih disenangi.

UNDANG-UNDANG D DAN DU

Undang-Undang D dan DU sudah berlaku sejak tahun 1975 dengan maksud agar sekitar 8.000 desa bisa berfungsi sebagai daerah otonom. Untuk menjadi desa Ujamaa, maka setiap pemukiman yang ada, pertama-tama harus didaftarkan dahulu sebagai sebuah 'Desa'; setelah itu maka desa tersebut mengajukan permohonan untuk ditetapkan sebagai desa Ujamaa. Bila sebuah desa telah memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan yaitu 'sebagian besar kegiatan ekonomi di desa tersebut telah diusahakan dan dijalankan berdasarkan atas asas komunal' maka desa tersebut ditetapkan sebagai Desa Ujamaa (Undang-Undang D dan DU, pasal 16 ayat 1).

Menurut undang-undang ini terdapat 2 badan pembuat kebijaksanaan dan administratif, yaitu Majelis Desa dan Dewan Desa, yang anggota-anggotanya dipilih oleh Majelis Desa.

¹ John Loxley (artikel yang telah direvisi oleh R.H. Green). "Tanzania: Economy," dimuat dalam *Africa South of the Sahara 1977-1978*.

² Sudah dianjurkan menggunakan 'Sistem Pertanian Blok' (= pengolahan kapling-kapling tanah yang terdapat hanya dalam satu blok saja) di mana masing-masing kapling tanah tersebut adalah milik pribadi, tetapi pengolahannya disesuaikan dengan program produksi komunal.

³ Organisasi milisi TANU, kemudian berubah menjadi partai politik nasional.

Untuk memperlancar pelaksanaan Undang-Undang D dan DU, maka perdana menteri diberi kekuasaan untuk 'membuat Peraturan-peraturan ... (e) mengatur segala sesuatu yang bisa atau dipandang perlu untuk diatur,' atau memberikan 'suatu Instruksi yang bersifat umum' kepada setiap Dewan Desa, yang 'akan menjalankan setiap instruksi tersebut' (pasal 23). Peraturan-peraturan dan instruksi-instruksi dimuat dalam *Lembaran Negara* pada tanggal 22 Agustus 1975.

Pendaftaran sebagai 'sebuah Desa' memungkinkan Majelis Desa menjadi suatu badan hukum dan dapat berdiri sendiri dalam hal mencari dana bantuan, mengadakan pembelian, penjualan hasil-hasil pertanian, dan lain-lain. Organisasi kegiatan ekonomi yang bersifat kolektif, yakni pemasaran dan persediaan input-input atau masukan-masukan pertanian, sudah dijalankan oleh koperasi-koperasi,¹ yang banyak di antaranya sudah didirikan pada masa sebelum kemerdekaan. Oleh karena itu, desa-desa yang terdaftar dan koperasi-koperasi tidak hidup bersama-sama.

PEMBUBARAN KOOPERASI 'GAYA LAMA'

Dengan Peraturan Perdana Menteri yang dikeluarkan pada tanggal 14 Mei 1976, maka semua koperasi primer pemasaran sebanyak 1.300 buah dibubarkan, demi kepentingan pembangunan pedesaan 'gaya baru'.² 'Desa-desa' ini diharapkan akan menjalankan fungsi-fungsi koperasi-koperasi yang telah dibubarkan ini, namun desa-desa tersebut belum terdaftar, atau belum diorganisasi atau dilengkapi secara memadai untuk melaksanakan tugas-tugasnya, dan untuk kepentingan ini baru pendaftaran desa saja yang sedang diusahakan. Pada bulan Mei 1977, sebanyak 7.000 dari 7.918 desa berencana sudah terdaftar, dan 4.686 buah desa di antaranya telah memilih Majelis Desa.³

Meskipun jumlah penduduk berbeda-beda antara desa yang satu dan yang lainnya, jumlah penduduk minimum per desa yang ditetapkan oleh undang-

¹Para petani secara langsung menjadi anggota koperasi 'primer'. Gabungan dari beberapa koperasi primer menyebabkan timbulnya kepentingan-kepentingan yang timbal-balik sehingga menghasilkan sebuah koperasi 'sekunder.' Di berbagai negara, koperasi sekunder ini dinamakan 'Koperasi Gabungan'.

²Perdana menteri telah diperintahkan untuk meninjau kembali keputusan-keputusannya oleh Komite Eksekutif Nasional dari Tanganyika African National Union (TANU). Ini adalah partai politik satu-satunya di 'Daratan Tanzania' sampai tanggal 5 Pebruari 1977 ketika ia berfusi dengan Afro-Shirazi Party of Zanzibar (ASP) untuk membentuk suatu partai baru, yakni *Chama Cha Mapinduzi* (CCM).

³Makalah-makalah Nordic Staff, Pejabat-pejabat PMO dan anggota-anggota berbagai Lembaga Koperasi: 'Ujamaa dan Koopersi Pembangunan' (pertemuan di Dar es Salaam tanggal 24-26 Mei 1977 ; Kantor Perdana Menteri, *Ujamaa and Cooperative Development*, Dodona).

undang adalah 250 *kayas* (kaya = satu rumah tangga atau satu unit keluarga) (Undang-Undang D dan DU, pasal 4 ayat 1). Kebanyakan desa rata-rata memiliki sekitar 325 kepala keluarga dengan sekitar 1.250 orang.

DESENTRALISASI PEMBUATAN KEPUTUSAN

Pembentukan suatu badan administrasi pada tingkat desa adalah sangat penting bagi dukungan secara resmi atas pelaksanaan strategi 'perencanaan pembangunan dari bawah' sebagai lawan dari 'perencanaan pembangunan dari atas.' Yang terpenting dari strategi ini adalah bahwa ia merupakan suatu proses desentralisasi administratif yang dimulai sejak awal tahun 1972, yaitu ketika mulai berlaku Undang-Undang Desentralisasi Administrasi Pemerintahan. Pelaksanaan undang-undang ini pertama-tama menimbulkan berbagai kesulitan yang gawat, sehingga diadakan penelitian follow-up dan diajukan usul-usul atau saran-saran yang memberikan peranan yang lebih besar kepada perdana menteri, yaitu sebagai pelindung dan koordinator pembangunan daerah.¹ Proses desentralisasi di berbagai wilayah (propinsi) di Tanzania telah menimbulkan berbagai kemajuan di wilayah tersebut. Kekuasaan eksekutif distrik-distrik (kecamatan-kecamatan) semakin bertambah besar yang mengakibatkan semakin meningkatnya pengaruh Direktur Pembangunan Distrik (DPD) dan timnya yang terdiri dari para ahli. Di distrik, maka kedudukan DPD secara hirarkhis berada di bawah Komisioner Distrik yang juga merangkap menjadi Sekretaris Partai di distrik tersebut, dan perangkapan jabatan yang demikian inilah yang menyebabkan Komisioner menjadi seorang yang sangat berkuasa di distrik itu. Namun demikian pengaruhnya terhadap kegiatan-kegiatan pembangunan adalah kurang daripada pengaruh DPD, di mana DPD ini mayoritasnya terdiri dari orang-orang muda yang berpendidikan lebih tinggi dan memegang peranan kunci dalam semua kegiatan pembangunan.

Suatu ciri khusus yang dimiliki oleh Tanzania adalah hubungan yang erat antara partai politik dan berbagai lembaga yang terlibat dalam administrasi negara, komite-komite kotapraja, dan berbagai lembaga dan dewan yang terlibat dalam pembuatan keputusan yang berkaitan dengan administrasi sistem politik. Dalam tulisan ini tidak akan dibahas mekanisme partai politik dan organisasi-organisasi administratif pada tingkat distrik dan daerah. Perlu dicatat bahwa pembentukan organisasi administratif pada tingkat desa, merupakan konsekuensi logis dari kebijaksanaan desentralisasi yang bertujuan untuk melibatkan seluruh penduduk secara aktif dalam proses pembuatan keputusan, perencanaan, dan pelaksanaan keputusan dan rencana tersebut. Di keba-

¹ Penelitian pertama dilakukan oleh McKinsey & Company Inc. yang berguna untuk menyusun rancangan UU Desentralisasi Administratif; penelitian ini berjudul, *Achieving the Objectives of the Arusha Declaration: Managing Rural Development* (1971).

nyakan desa telah dibentuk cabang-cabang partai politik, tetapi organisasi administratif dan ekonomi yang ada di tingkat desa belum memadai, sehingga akan menghambat usaha-usaha mereka untuk menerapkan keputusan-keputusan secara efektif.

KETENTUAN-KETENTUAN PENTING UNDANG-UNDANG D DAN DU

Undang-undang ini memuat ketentuan bahwa setiap desa mempunyai suatu Dewan Desa yang dipilih oleh Majelis Desa (Undang-Undang D dan DU, pasal 5). Jumlah anggota dewan ini tidak lebih dari 25 orang (Peraturan Pemerintah, pasal 5). Karena memegang jabatan partai, maka ketua dan sekretaris cabang partai politik di daerah tersebut juga menjabat sebagai ketua dan sekretaris Dewan Desa (Undang-Undang D dan DU, pasal 10). Seberapa jauh ketua dan sekretaris Dewan Desa dipilih secara demokratis tergantung pada cara di mana mereka mendapatkan kedudukan di dalam partai politik. Sepanjang menyangkut diri ketua, maka sesuai dengan statuta dari partai politik baru, yakni CCM (lihat catatan kaki nomor 1), ia dipilih melalui Konferensi Cabang, yaitu suatu majelis partai politik pada tingkat desa, yang secara teoretis hanya dihadiri oleh anggota-anggota partai politik saja.¹ Sampai pada bulan Maret 1978, CCM mempunyai anggota kurang lebih 1,5 juta jiwa,² atau kira-kira 25% dari jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih (yakni berumur 18 tahun ke atas). Di dalam prakteknya, persyaratan bahwa hanya anggota partai saja yang berpartisipasi dalam pemilihan ketua tidak dilaksanakan secara ketat sekali, tetapi kepada semua penduduk desa yang sudah dewasa diberikan kesempatan untuk berpartisipasi. Kepala desa dipilih untuk satu masa jabatan, yakni untuk jangka waktu lima tahun, dan dapat dipilih kembali dalam pemilihan berikutnya. Komite Kerja Distrik dan Regional dari CCM dapat menolak seorang calon kepala desa untuk berpartisipasi di dalam pemilihan kepala desa. Sikap dan tindakan partai politik yang 'diambil' selama berlangsungnya rapat pemilihan adalah sangat penting. Rapat-rapat ini dipimpin oleh Wakil Partai Politik di distrik tersebut, dan apabila mereka kehendaki, mereka dapat mengadakan manipulasi untuk mendukung seorang calon tertentu atau melumpuhkannya, yaitu mematikan kesempatan bagi seorang calon.

Pemimpin lainnya dari partai politik yang ada pada tingkat desa adalah Sekretaris Cabang, yang menjalankan fungsinya berdasarkan peraturan-peraturan partai politik seperti pada Kepala Pemerintahan. Sekretaris Cabang tidak dipilih oleh penduduk desa (jadi mereka tidak mempengaruhi penca-

¹CCM Constitution, Article Three, Organs of the Party, Parts I and II, memuat ketentuan didirikan organisasi Partai Politik pada tingkat desa.

²The Sunday News, tanggal 19 Maret 1978.

lonannya), melainkan diangkat oleh Komite Pusat Partai.¹ Komite Pusat ini terdiri dari 42 orang anggota, dan bertugas untuk menyelenggarakan administrasi harian terhadap masalah-masalah yang dihadapi oleh Partai, serta ruang lingkup kegiatan mereka bersifat nasional. Di dalam Undang-Undang D dan DU ditetapkan bahwa Majelis Desa dan Dewan Desa di dalam menjalankan fungsi-fungsinya berada 'di bawah pengawasan Partai' (Undang-Undang D dan DU, pasal 15), yang berkuasa untuk membatalkan setiap keputusan yang dibuat oleh badan lainnya. Ketentuan ini tentunya sesuai dengan Konstitusi Tanzania yang memberikan kekuasaan tertinggi ke dalam tangan Partai.

Juga di dalam undang-undang tersebut ditetapkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh perusahaan-perusahaan desa secara kolektif. Bagi suatu desa hal ini merupakan 'perubahan dari unit-unit perumahan dan pertanian yang individual dan terpencar-pencar menjadi unit-unit perumahan berkelompok dan kerja sama dalam bidang produksi secara besar-besaran' (Instruksi Perdana Menteri, pasal 4). Bagi sebuah desa Ujamaa, yang bisa memperoleh sebutan yang demikian ini karena dianggap sudah maju di dalam usaha merealisasikan orde sosialis, maka tujuan-tujuan yang hendak dicapai telah dirumuskan dengan cukup ambisius, yakni: 'membangun suatu masyarakat di mana semua anggotanya mempunyai hak dan kesempatan yang sama dan di mana semua anggotanya secara perlahan-lahan dapat meningkatkan kesejahteraan materialnya sebelum seorang pun hidup dalam keadaan yang mewah,' lebih lanjut dikatakan bahwa, 'membentuk pola-pola hubungan sosial yang baru dalam bidang produksi yang berdasarkan pada penggunaan tanah secara umum, sarana-sarana produksi dikuasi oleh umum, mendirikan organisasi buruh sosialis dan menerapkan prinsip menekan pendapatan untuk mengurangi eksploitasi secara efisien dalam usaha produksi kolektif ...;' dan akhirnya 'meningkatkan semangat berdikari ...' (Instruksi, pasal 8). Setelah sebuah desa ditetapkan sebagai desa Ujamaa, maka penduduknya dibebani sejumlah kewajiban baru dan tunduk pada ketentuan-ketentuan baru. Misalnya, perluasan usaha peternakan secara individual tidak diizinkan lagi, kecuali hanya untuk memenuhi kebutuhan keluarga saja (Instruksi, pasal 9 ayat 11).

Dewan Desa, pada prinsipnya diawasi dan diatur oleh Partai, diberi kekuasaan untuk menyusun peraturan-peraturan dan memprakarsai kegiatan-kegiatan praktis di dalam setiap lingkup pembangunan desa. Ia bisa juga mendelegasikan semua atau sebagian dari kekuasaannya kepada salah satu dari kelima komite khusus yang ada dalam setiap Dewan Desa (Peraturan Pemerintah, pasal 8) yaitu:

- a. Komite Keuangan dan Perencanaan;
- b. Komite Produksi dan Pemasaran;

¹CCM Constitution, pasal 36 ayat (2).

- c. Komite Pendidikan, Kebudayaan dan Kesejahteraan Umum;
- d. Komite Kerja dan Transportasi; dan
- e. Komite Keamanan dan Pertahanan.

Melalui Keputusan Presiden, kekuasaan administratif dan hukum suatu desa secara teoretis dapat diperluas tanpa batas (Undang-Undang D dan DU, pasal 18 ayat 1), jadi mengurangi kekuasaan lembaga-lembaga administratif atau peradilan pada tingkat distrik atau propinsi. Para pembuat keputusan di Tanzania telah memberikan kesempatan yang cukup besar kepada desa-desa untuk berkembang menjadi masyarakat yang dapat mengatur dan mengurus dirinya sendiri sepanjang sesuai dengan peraturan hukum dan kepartaian yang berlaku. Undang-undang Desa Tanzania tetap memelihara dan mempertahankan beberapa ciri yang sesuai dengan prinsip-prinsip partisipasi demokratis, namun masih harus dipersoalkan lebih lanjut:

- Ketua dan Sekretaris Cabang Partai di desa secara otomatis merangkap jabatan Ketua dan Sekretaris Dewan Desa;
- Pemberian kekuasaan yang besar kepada Dewan Desa dan ia bisa menerima berbagai kekuasaan lainnya melalui Keputusan Presiden, tanpa persetujuan yang sah dari penduduk desa setempat;
- 'Penetapan' sebuah desa menjadi desa Ujamaa dilakukan oleh Perdana Menteri atas usul Komite Regional Partai (Undang-Undang D dan DU, pasal 16); undang-undang tidak menyebutkan kemungkinan permintaan pendaftaran sebagai desa Ujamaa diajukan oleh Majelis Desa atau Dewan Desa;
- Pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan hanya 'bisa dilakukan' setelah disetujui oleh Dewan dan mendapat izin dari 'Panitera' (seorang pegawai negeri tingkat tinggi yang bekerja pada kantor Perdana Menteri) (Peraturan Pemerintah, pasal 15 ayat 7); tidak disebutkan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan dilakukan setelah disetujui oleh Majelis Desa;
- Tidak diberikan kesempatan kepada penduduk desa untuk menolak keputusan-keputusan Dewan Desa yang dianggap kurang menguntungkan penduduk desa tersebut.

Meskipun Dewan Desa dapat mengajukan semua masalah utama kepada Majelis Desa untuk dibahas dan diambil keputusan terakhir (Instruksi, pasal 13), tak dapat dihindari adanya kesan bahwa kekuasaan Majelis Desa sangat terbatas. Dalam suatu pertemuan yang diadakan pada tahun 1976 dengan dosen-dosen Akademi Kooperasi (suatu lembaga pendidikan dan latihan bagi jabatan-jabatan staf dalam bidang koperasi), Perdana Menteri Kawawa mengakui hal ini dengan mengatakan bahwa pada tingkat desa terlalu banyak omong tetapi hanya sedikit sekali kerjanya.

Tidak diaturnya ketentuan tentang pertanggungjawaban Dewan Desa kepada Majelis Desa, dan hak penduduk desa untuk turut mengendalikan masalah-masalah yang mereka hadapi, merupakan suatu kelemahan utama undang-undang baru tersebut. Untuk itu, seharusnya ada suatu bentuk organisasi administratif yang khusus diadakan di semua desa, seharusnya di dalam undang-undang tersebut dimuat ketentuan yang memberikan kesempatan kepada penduduk desa untuk menentang penyalahgunaan kekuasaan administratif, baik yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang dalam desa tersebut maupun pihak-pihak luar. Partisipasi pada tingkat dasar adalah sangat penting bagi falsafah pembangunan Ujamaa. Adalah tugas Partai, sebagai suatu lembaga yang mempunyai kekuasaan tertinggi, mendorong partisipasi rakyat dalam proses pembuatan keputusan tanpa memaksa penduduk untuk menerima setiap cara pemecahan masalah atau setiap keputusan yang dibuat oleh partai sendiri. Peraturan baru ini terlalu sedikit memberikan jaminan untuk menentang tekanan-tekanan dari atas, melainkan di dalam kenyataannya ia lebih banyak mengundang diadakannya tekanan-tekanan dari atas.

PEMBUBARAN KOOPERASI

Pembubaran koperasi pertanian tidak hanya berlaku pada 1.300 koperasi primer pemasaran, tetapi juga terhadap organisasi-organisasi yang menghimpun koperasi-koperasi primer tersebut pada tingkat regional (= propinsi), yaitu 16 buah 'Kooperasi Gabungan Regional,' Kooperasi monopoli pemasaran hasil-hasil ekspor utama di suatu daerah pedalaman tertentu (kecuali teh), dan juga memperdagangkan sebagian besar hasil-hasil produksi bahan pangan nasional. Kooperasi berfungsi sebagai agen 'Penguasa Pertanian' yang kedudukannya dapat disamakan dengan kedudukan 'Lembaga Pemasaran' yang terdapat di negara-negara Afrika lainnya, yang dibentuk oleh Inggris pada jaman dahulu. Sebagai 'Penguasa' maka wewenangnyanya akan semakin besar demi menjamin dominasinya dalam organisasi produksi dan pemasaran.

Fungsi utama Kooperasi Gabungan Regional adalah melayani kebutuhan-kebutuhan koperasi primer dalam bidang pemasaran, misalnya, pengangkutan hasil-hasil pertanian, membantu mencari dan mengembalikan kredit, pengawasan keuangan, penyimpanan dan memroses hasil-hasil pertanian (kapas). Beberapa Kooperasi Gabungan juga menjual bahan-bahan bangunan, kebutuhan-kebutuhan pertanian, peternakan dan bahan-bahan kebutuhan pokok. Keputusan perdana menteri untuk mengalihkan semua fungsi ini kepada dua jenis organisasi yang sederajat (sama kedudukannya) akan semakin menambah kuatnya saingan-saingan Kooperasi Gabungan tersebut. Fungsi-fungsi yang secara langsung berhubungan dengan pengolahan pertanian dipe-

gang oleh 'Penguasa Pertanian.' Semua kegiatan pemborongan dialihkan kepada 'Perusahaan Perdagangan Regional' milik negara yang didirikan pada tingkat regional (= propinsi). Yang terpenting ialah bahwa perombakan secara besar-besaran dan tiba-tiba terhadap Kooperasi-kooperasi Gabungan ini menimbulkan kebingungan di propinsi-propinsi tersebut, karena sejak awal 1976 mereka telah melaksanakan fungsi-fungsi utama dalam bidang perekonomian. Gedung-gedung, instalasi-instalasi, dan fasilitas transportasi yang dimiliki oleh Kooperasi-kooperasi Gabungan dibagi-bagikan kepada Penguasa Pertanian, Perusahaan Perdagangan Regional, Partai, dan Pemerintah Daerah. Di dalam beberapa daerah, hal ini menimbulkan perebutan atas barang-barang bekas milik Kooperasi Gabungan tanpa ganti rugi yang layak. Penguasa Pertanian muncul sebagai pemenang utama, mendapat bagian terbesar dari instalasi-instalasi dan fasilitas-fasilitas lainnya yang dibutuhkan untuk mengorganisasi pemborongan hasil-hasil pertanian, dan sekarang mereka menjadi satu-satunya penanggung jawab tunggal dalam bidang ini. Dalam setiap propinsi dan wilayah, hasil-hasil pertanian utama hanya dibeli oleh para pembeli yang telah ditunjuk untuk bekerja sama dengan desa. Tak satu pun dari Penguasa Pertanian dan desa-desa mampu menjalankan tugas-tugasnya yang baru ini karena belum mempersiapkan dirinya secara memadai. Para pedagang perantara yang materialistis memanfaatkan kesempatan ini untuk membeli hasil-hasil pertanian seperti jambu monyet (lindi), kapas (mwanza), dan kopi (bukoba). Pemborongan kopi di wilayah Kilimanjaro dianggap masih berjalan dengan wajar, karena di daerah ini Penguasa Kopi secara bijaksana memilih menggunakan tenaga-tenaga kerja dan alat-alat pengiriman milik kooperasi-kooperasi pemasaran yang telah dibubarkan itu.

KELEMAHAN-KELEMAHAN SISTEM BARU

Cara-cara kerja kooperasi masih mempunyai beberapa kelemahan yang perlu disoroti. Sering kali terjadi mismanagement dan penggelapan barang-barang dan uang tunai. Terdapat bukti-bukti kuat yang menunjukkan bahwa Penguasa Pertanian lebih banyak melakukan penggelapan barang-barang dan uang tunai dan mismanagement daripada badan-badan lainnya. Perubahan secara besar-besaran, yang dilakukan sejak awal tahun 1976, sekarang disesalkan di berbagai propinsi.

Suatu sumber utama bagi timbulnya pertentangan antara Penguasa Pertanian dan desa-desa adalah pengurangan berat dan kualitas hasil-hasil pertanian sebagai bagian dari biaya-biaya kegiatan. Penduduk desa menganggap prosedur ini sangat tidak masuk akal karena mereka mempunyai kontrol yang sangat terbatas atas kegiatan pemasaran, khususnya jika penguasa pertanian membeli hasil-hasil pertanian secara langsung dari para petani. Hambatan

utama terhadap efektivitas pemasaran hasil pertanian adalah ketepatan waktu untuk mengumpulkan hasil-hasil pertanian dari desa-desa untuk dikirim ke tempat-tempat penyimpanan di pusat-pusat distrik dan propinsi. Penguasa Kapas (di propinsi Mwanza) dan Perusahaan Penggilingan Nasional mendapat kritik yang pedas karena mengumpulkan hasil-hasil pertanian tidak tepat pada waktunya.

Di dalam setiap sistem kooperasi, maka Penguasa Pertanian merupakan organisasi 'sekunder', bertanggung jawab kepada desa-desa sebagai organisasi 'primer'. Namun di Tanzania dewasa ini belum ada sistem pertanggungjawaban yang demikian ini, kedudukan kekuasaan Penguasa Pertanian adalah sangat kuat. Hanya partailah yang diharapkan dapat mengimbangi kekuasaan Penguasa Pertanian ini, tetapi seberapa jauh partai tersebut berakar dalam masyarakat desa belum dapat menjamin identifikasi partai dengan kepentingan-kepentingan para petani.

Ketidakpuasan lainnya terhadap orde baru adalah mengenai Dewan Desa. Anggota-anggota Dewan Desa yang terpilih sering kali mengabaikan tanggung jawabnya: mereka tidak mengambil inisiatif, mengerjakan proyek-proyek yang tidak tepat, atau menyalahgunakan kekuasaannya. Hal ini dapat timbul di dalam keadaan di mana para pembuat kebijaksanaan dan penguasa eksekutif yang dipercayai sebagai pemimpin-pemimpin desa tidak matang dipersiapkan untuk menjalankan peranannya, baik secara politik, moral, maupun secara teknis.

Pemerintah telah merencanakan untuk mengatasi kekurangan administrator desa yang ahli dengan jalan mengangkat 'Teknisi Desa,' yang masing-masing harus melayani kira-kira 5 buah desa. Bank Dunia telah menyetujui bantuan keuangan untuk menyelenggarakan program latihan untuk mempersiapkan 1.500 teknisi yang diperlukan dalam bidang ini,¹ tetapi kebijaksanaan ini telah diubah. Dari pada setiap lima buah desa hanya dilayani oleh seorang teknisi desa, maka lebih baik kalau setiap desa mempunyai seorang 'Manajer Desa' yang diangkat dan digaji oleh Pemerintah Pusat. Pengangkatan Manajer Desa dilakukan selama bulan Maret 1978 dari tenaga-tenaga ahli yang sudah bekerja pada pemerintah, dan dengan persyaratan yang agak ketat. Gaji seorang Manajer Desa sebesar 1.850 Shs per bulan sama besarnya dengan gaji seorang sarjana, meskipun banyak manajer yang tidak memiliki ijazah sarjana atau yang sederajat. Manajer Desa tidak harus berasal dari desa tersebut. Semakin meningkatnya penetrasi 'administrasi pembangunan' ke dalam masyarakat desa bukanlah jaminan timbulnya partisipasi aktif masyarakat desa. Tentunya dapat diperkirakan bahwa kebanyakan penduduk desa lebih suka kalau Manajer Desa direkrut dari penduduk desa setempat.

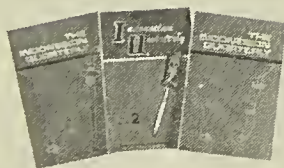
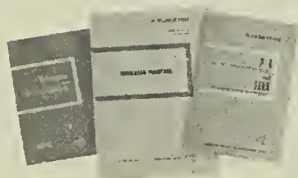
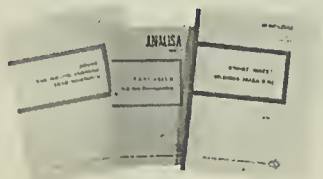
¹Apakah program latihan ini dapat dilaksanakan atau tidak, penulis tidak tahu.

KESIMPULAN

Ujamaa merupakan suatu falsafah atau ideologi yang membangkitkan rasa solidaritas, keadilan, dan partisipasi seluruh masyarakat sebagai prinsip-prinsip dasar bagi organisasi masyarakat. Efektivitas penerapan prinsip-prinsip ini dalam bidang sosial dan ekonomi bisa dicapai kalau orang-orang yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan tersebut sadar bahwa prinsip-prinsip tersebut adalah logis dan mereka dipersiapkan dengan matang agar dapat bertindak sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut.

Tanzania sudah jauh lebih maju di dalam usahanya untuk memberikan pendidikan moral dan politik kepada semua warga negaranya daripada negara-negara lainnya di Afrika. Pembentukan desa dan pelembagaan administrasi desa pada prinsipnya memungkinkan semua kelompok penduduk untuk berpartisipasi secara aktif di dalam proses pembangunan. Oleh karena itu, Tanzania telah mencapai suatu struktur dasar dengan mana kelompok-kelompok sasaran, bahkan kelompok yang termiskin sekalipun, dapat dijangkau.

Eratnya kaitannya dengan ketentuan undang-undang dan kejadian-kejadian nyata menunjukkan bahwa baik partai maupun pemerintah masing-masing sudah menyesuaikan kekuasaannya sedemikian rupa sehingga kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijaksanaan pada tingkat dasar tetap kecil. Rakyat juga tidak dilindungi terhadap penyalahgunaan kekuasaan dari atas. Perkembangan keadaan yang demikian ini menyebabkan model pembangunan Tanzania dikritik dan didiskreditkan, baik dari dalam negeri sendiri maupun dari luar negeri. Mempertahankan Ujamaa sebagai dasar organisasi sosial maka tidaklah cukup dengan hanya merevisi Undang-Undang D dan DU (Pendaftaran, Penetapan, dan Administrasi). Tetapi yang lebih penting adalah bahwa Partai dan pemerintah berusaha mencari jalan yang dapat menjamin pelaksanaannya secara lebih setia dan wajar oleh birokrat di semua tingkat, suatu masalah yang tidak dihadapi oleh negara-negara berkembang saja.



Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa majalah dan buku-buku:

ANALISA

terbitan berkala, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Termasuk dalam seri ini adalah MONOGRAF yang membahas satu analisa tertentu. Harga per eks Rp. 500,— langganan setahun (12 nomor) Rp. 6.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 4.800,—

THE INDONESIA QUARTERLY

Majalah triwulan, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp. 800,—, langganan setahun• (4 nomor) Rp. 3.200,—

BUKU—BUKU

hasil penulisan staf CSIS baik mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat Telepon 349489

Untuk menunjang kegiatan pengkajian. CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

PERPUSTAKAAN CSIS dan BIRO INFORMASI DAN DATA CSIS

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5